

# MASTER'S THESIS

Levenslang in Nederland

EEN ONDERZOEK NAAR DE NEDERLANDSE TENUITVOERLEGGINGSPRAKTIJK VAN  
DE LEVENSLANGE GEVANGENISSTRAF IN HET LICHT VAN ARTIKEL 3 EVRM

Koshnao, Z

**Award date:**  
2021

**Awarding institution:**  
Department of Public Law

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[pure-support@ou.nl](mailto:pure-support@ou.nl)

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 05. May. 2023

**Open Universiteit**  
[www.ou.nl](http://www.ou.nl)



# Levenslang in Nederland

---

EEN ONDERZOEK NAAR DE NEDERLANDSE TENUITVOERLEGGINGSPRAKTIJK VAN DE LEVENSLANGE  
GEVANGENISSTRAF IN HET LICHT VAN ARTIKEL 3 EVRM

**Open Universiteit**  
**www.ou.nl**



**Zjiyar Koshnao**

Studentnummer:	851894739
Begeleider:	Mw. mr. dr. M. Attinger
Examinator:	Mw. mr. dr. M. De Bruijn
Aantal woorden:	12296
Datum van inleveren:	22 februari 2021

## **Voorwoord .**

Voor u ligt mijn scriptie 'Levenslang in Nederland'. Hiermee komt officieel een einde aan mijn studie Rechtsgeleerdheid. Het schrijven van deze scriptie is een leerzaam en uiteindelijk ook een zeer plezierig proces gebleken.

In dit voorwoord wil ik een aantal mensen bedanken die dit mogelijk gemaakt hebben. Als eerste wil ik mr. dr. Marelle Attinger bedanken voor haar zeer deskundige begeleiding en feedback. Daarnaast wil ik mijn lieve vrouw en twee prachtige dochters bedanken voor hun liefde en steun in de afgelopen maanden. Verder wil ik mijn lieve moeder, zusje en broertje bedanken voor alle steun door de jaren heen.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Zjiyar Koshnao

Westervoort, februari 2021

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>2</b>
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1 Inleiding op het onderwerp	4
1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen	5
1.3 Methodiek	5
1.4 Leeswijzer	6
<b>Hoofdstuk 2 Het EVRM en de EHRM-criteria inzake de levenslange gevangenisstraf</b>	<b>7</b>
2.1 Artikel 3 EVRM	7
2.2 De vereisten van het EHRM	7
2.2.1 Perspectief op vrijlating	8
2.2.2 Mogelijkheid tot herziening	9
2.2.3 Rehabilitatie	10
<b>Hoofdstuk 3 Praktijk vóór het Besluit Adviescollege levenslanggestraften</b>	<b>12</b>
3.1 Tenuitvoerlegging levenslange gevangenisstraf vóór het Besluit ACL	12
3.1.1 Gratie	12
3.2 Kritiek op de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf	12
<b>Hoofdstuk 4 De praktijk ná het Besluit Adviescollege levenslanggestraften</b>	<b>17</b>
4.1 Besluit Adviescollege levenslanggestraften	17
4.2 Het Adviescollege levenslanggestraften	18
4.3 Taken van het Adviescollege levenslanggestraften	19
4.4 Advies van het Adviescollege levenslanggestraften	19
4.4.1 Negatief advies	19
4.4.2 Positief advies	20
4.5 Het re-integratietraject	20
4.6 Herbeoordeling	21
4.7 Enkele praktijkvoorbeelden	22
<b>Hoofdstuk 5 Toetsing huidige praktijk aan art. 3 EVRM</b>	<b>27</b>
5.1 Het oordeel van de hoge Raad over de huidige praktijk	27
5.2 Toetsing huidige praktijk aan art. 3 EVRM	27
5.2.1 Perspectief op vrijlating	27
5.2.2 De herbeoordelingsprocedure	28
5.2.3 Rehabilitatiemogelijkheden	31
<b>Hoofdstuk 6 Conclusie</b>	<b>33</b>
<b>Bronnenlijst</b>	<b>35</b>

## Hoofdstuk 1                      Inleiding

### 1.1 Inleiding op het onderwerp

‘Levenslang is levenslang’. Hiermee leidde staatssecretaris Dijkhoff zijn brief in inzake de op dat moment voorgenomen wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in.<sup>1</sup> Deze wijziging moest plaatsvinden omdat steeds meer rechters terughoudender werden met het opleggen van de levenslange gevangenisstraf naar aanleiding van uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM).<sup>2</sup> Daarnaast oordeelde het EHRM in de zaak *Murray* dat Nederland artikel 3 EVRM had geschonden omdat er geen mogelijkheid tot rehabilitatie was geboden aan de levenslanggestrafte.<sup>3</sup>

Het EHRM heeft in een aantal uitspraken de eisen uiteengezet waaraan een opgelegde straf moet voldoen wil het niet in strijd zijn met art. 3 EVRM: *‘Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.’* Zo is bepaald dat een levenslange gevangenisstraf op zichzelf niet in strijd is met art. 3 EVRM, maar er moeten de facto en de jure mogelijkheden zijn om deze straf te verkorten.<sup>4</sup> Verder heeft het EHRM bepaald dat een levenslange gevangenisstraf vanaf het moment van oplegging een perspectief op verkorting of (voorwaardelijke) invrijheidsstelling moet bieden.<sup>5</sup> Er moet binnen 25 jaar een herbeoordeling van de straf plaatsvinden.

In Nederland kennen we voor de levenslanggestraften de gratieprocedure. Een gedetineerde kan een verzoek tot gratie indienen en de minister van Veiligheid en Justitie geeft de uiteindelijke beslissing. Het is echter zo dat er sinds 1986 slechts één gratieverzoek is goedgekeurd en dat was enkel omdat de gevangene terminaal ziek was en hem zo de mogelijkheid werd gegeven om thuis te sterven. Van de opgelegde levenslange gevangenisstraffen sinds 1970 is er nog niet een keer een verzoek goedgekeurd.<sup>6</sup> De kans dat een levenslanggestrafte in aanmerking komt voor gratie is dus gering.

Mede hierdoor heeft de rechter van rechtbank Noord-Nederland in zijn uitspraak aangegeven dat uit jurisprudentie blijkt dat de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in Nederland op gespannen voet staat met de eisen zoals het EVRM die stelt, omdat *‘de facto nauwelijks perspectief bestaat op verkorting van de opgelegde levenslange gevangenisstraf’*.<sup>7</sup> Er is dus wel een juridische mogelijkheid, maar feitelijk wordt daar niet of nauwelijks gebruik van gemaakt. Dit was, in combinatie met de uitspraken van het EHRM over dit onderwerp, voor de rechtbank reden om niet de levenslange gevangenisstraf op te leggen.

In 2016 had de Hoge Raad (hierna: HR) een zaak aangehouden in afwachting van wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf die zouden gaan komen. De HR heeft in die zaak aangegeven dat de toen geldende praktijk van de levenslange gevangenisstraf in strijd was met de eisen van art. 3 EVRM.<sup>8</sup> Zolang een levenslanggestrafte

---

<sup>1</sup> Brief Dijkhoff d.d. 2 juni 2016, kenmerk 29279-325, p. 1.

<sup>2</sup> Brief Dijkhoff d.d. 2 juni 2016, kenmerk 29279-325, p. 2.

<sup>3</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*).

<sup>4</sup> EHRM 12 februari 2008 (GK), ECLI:CE:ECHR:2008:0212JUD002190604 (*Kafkaris/Cyprus*).

<sup>5</sup> EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*).

<sup>6</sup> Factsheet Forum Levenslang 5 januari 2015, <http://www.forumlevenslang.nl/wp-content/uploads/2015/01/factsheet.pdf> (laatst geraadpleegd 25-01-2021).

<sup>7</sup> Rb. Noord-Nederland 24 november 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:5389.

<sup>8</sup> HR 05-07-2016, ECLI:NL:HR:2016:1325.

niet een reële mogelijkheid heeft tot herbeoordeling van de opgelegde straf en die mogelijkheid ook daadwerkelijk kan leiden tot verkorting van die straf dan wel (voorwaardelijke) invrijheidsstelling, levert de oplegging van de levenslange gevangenisstraf een schending op van art. 3 EVRM. Verder moet voor een veroordeelde in voldoende mate duidelijk zijn aan welke objectieve criteria zal worden getoetst bij de herbeoordeling, zodat hij weet aan welke vereisten hij zal moeten voldoen, wil hij voor verkorting van de straf of (voorwaardelijke) invrijheidsstelling in aanmerking komen.

Om ervoor te zorgen dat de levenslange gevangenisstraf opgelegd zou blijven worden, stelde toenmalig staatssecretaris Dijkhoff een aantal wijzigingen voor in de tenuitvoerlegging van de straf voor teneinde deze toekomstbestendig te maken.<sup>9</sup>

Er is een adviescollege (Adviescollege levenslanggestraften) ingesteld dat beoordeelt of een levenslanggestrafte in aanmerking komt voor activiteiten gericht op de terugkeer in de samenleving. Dijkhoff geeft in zijn brief echter wel aan dat het niet zijn bedoeling is om af te wijken van zijn opvatting en die van zijn voorgangers, namelijk: *‘levenslang is in beginsel levenslang’*.<sup>10</sup>

## **1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen**

In de literatuur en rechtspraak is veel kritiek op de huidige tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Het doel van deze scriptie is nagaan in hoeverre het huidige beleid voldoet aan de vereisten van art. 3 EVRM.

De onderzoeksvraag luidt als volgt:

*‘Is de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf door het Besluit Adviescollege levenslanggestraften in overeenstemming met artikel 3 EVRM en, zo nee, welke aanpassingen zijn er dan nodig?’*

Er zijn vier deelvragen geformuleerd om deze hoofdvraag te beantwoorden. Dat zijn de volgende deelvragen:

- 1- Welke eisen stelt artikel 3 EVRM aan oplegging van een levenslange gevangenisstraf?
- 2- Hoe was de praktijk in Nederland vóór het Besluit Adviescollege levenslanggestraften?
- 3- Hoe is de huidige praktijk?
- 4- Voldoet de huidige praktijk aan de vereisten van artikel 3 EVRM?

## **1.3 Methodiek**

Voor deze scriptie zal veelal gebruik worden gemaakt van literatuur- en jurisprudentieonderzoek. Naast jurisprudentie van het EHRM wordt ook veel jurisprudentie van nationale rechters besproken. Ook wordt naar de wetsgeschiedenis gekeken voor de totstandkoming en de ontwikkeling van de levenslange gevangenisstraf in Nederland. Voor dat laatste zullen ook recente zaken waar het Adviescollege levenslanggestraften over geadviseerd heeft en waar de Minister van Rechtsbescherming over beslist heeft, worden besproken.

---

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2015/16, 29279 nr. 325, p. 2.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2015/16, 29279 nr. 325, p. 1.

#### **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 worden de eisen van artikel 3 EVRM aan de levenslange gevangenisstraf aan de hand van uitspraken van het EHRM uiteengezet. Hiermee wordt het juridische kader, waaraan de levenslange gevangenisstraf dient te voldoen, geschetst. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de praktijk vóór de wijziging en de ontwikkeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in Nederland besproken. Dit wordt gedaan aan de hand van uitspraken van nationale rechters en relevante literatuur die bespreken in welke opzichten de oude praktijk niet voldeed aan de vereisten van het EVRM. In hoofdstuk 4 wordt de praktijk ná het Besluit Adviescollege levenslanggestraften uiteengezet. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het Besluit Adviescollege levenslanggestraften en met name op het adviescollege. Daarbij zullen de samenstelling, taken en bevoegdheden van het adviescollege uiteengezet worden. Tevens wordt in dit hoofdstuk de besluitvorming van de minister uiteengezet. Ook wordt in dit hoofdstuk een aantal relevante zaken van levenslanggestraften besproken om daarmee het gevoerde beleid aan te tonen. Dan zal in hoofdstuk 5 de huidige praktijk getoetst worden aan artikel 3 EVRM en wordt de kritiek daarop vanuit verschillende hoeken besproken. Ten slotte volgt in hoofdstuk 6 de conclusie.

### **2.1 Artikel 3 EVRM**

Volgens artikel 3 EVRM mag niemand worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Dit verbod is absoluut, zoals uiteengezet in artikel 15 lid 2 EVRM. Hierin staat dat geen enkele afwijking van artikel 3 is toegestaan. Dit wordt door het EHRM nog eens benadrukt in de zaak *Kafkaris*.<sup>11</sup> Aangezien het EVRM rechtstreekse werking heeft in Nederland dienen nationale rechters er dus rekening mee te houden in hun vonnis en dienen de lidstaten hun wetgeving daarop aan te passen.<sup>12</sup>

### **2.2 De vereisten van het EHRM**

Het EHRM heeft in een aantal uitspraken uiteengezet welke eisen er gesteld worden aan de levenslange gevangenisstraf. Hieruit vloeit voort dat het opleggen van een levenslange gevangenisstraf op zichzelf niet in strijd is met artikel 3 EVRM.<sup>13</sup> Dit heeft te maken met de ‘*margin of appreciation*’ (beoordelingsmarge) die staten hebben.<sup>14</sup> Staten hebben de soevereiniteit om zelf de lengte van hun gevangenisstraffen te bepalen, dus ook een levenslange gevangenisstraf. Er zijn hier echter voorwaarden aan verbonden wil het niet in strijd zijn met artikel 3 EVRM. Zo mag de levenslange gevangenisstraf niet zeer disproportioneel zijn ten opzichte van het delict.<sup>15</sup> Het is onvermijdelijk dat een gedetineerde enige vorm van lijden of vernedering zal ervaren als gevolg van zijn gevangenisstraf.<sup>16</sup> Het is aan de staten om te voorkomen dat dit lijden verder gaat dan het onvermijdelijke niveau. Volgens het Hof komt dit echter zelden en enkel in unieke gevallen voor. Het EHRM heeft verder bepaald dat een levenslange gevangenisstraf verkortbaar dient te zijn. Om aan dit vereiste te voldoen moet er zowel juridisch (*de jure*) als feitelijk (*de facto*) een mogelijkheid bestaan dat de straf verkort wordt.<sup>17</sup> Er is sprake van een juridische verkortbaarheid indien er een regeling is die voorziet in de mogelijkheid tot herziening van de gevangenisstraf met het oog op strafvermindering, omzetting naar een minder zware straf, beëindiging van de straf of een voorwaardelijke invrijheidstelling. Een gratieprocedure is een voorbeeld van een juridische mogelijkheid. Voor een feitelijke mogelijkheid moet gekeken worden of de regeling ook daadwerkelijk kan leiden tot verkortbaarheid van de gevangenisstraf. Het enkele bestaan van de juridische mogelijkheid is niet voldoende. Hierbij kan men kijken naar statistieken. Voor een *de jure* en *de facto* verkortbare straf moet een levenslanggestrafte een ‘*prospect of release*’ (perspectief op vrijlating) hebben en er dient een ‘*possibility of review*’ (mogelijkheid tot herziening) van de gevangenisstraf zijn.<sup>18</sup> Het EHRM zegt dat de balans van rechtvaardiging voor het opleggen van de levenslange gevangenisstraf in de loop van tijd kan veranderen. De penologische doelen die met de tenuitvoerlegging van de straf gediend worden, staan niet in een statische verhouding en kunnen na verloop van tijd in een andere verhouding tot elkaar komen te staan.<sup>19</sup> Wat in eerste instantie de rechtvaardiging was voor het opleggen van de

<sup>11</sup> EHRM 12 februari 2008 (GK), ECLI:CE:ECHR:2008:0212JUD002190604 (*Kafkaris/Cyprus*), par. 95.

<sup>12</sup> HR 3 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9402, r.o. 3.2.

<sup>13</sup> EHRM 12 februari 2008 (GK), ECLI:CE:ECHR:2008:0212JUD002190604 (*Kafkaris/Cyprus*), par. 97.

<sup>14</sup> EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 105.

<sup>15</sup> EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 102.

<sup>16</sup> EHRM 12 februari 2008 (GK), ECLI:CE:ECHR:2008:0212JUD002190604 (*Kafkaris/Cyprus*), par. 96.

<sup>17</sup> EHRM 12 februari 2008 (GK), ECLI:CE:ECHR:2008:0212JUD002190604 (*Kafkaris/Cyprus*), par. 98.

<sup>18</sup> EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 110.

<sup>19</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*), par. 100.



levenslange gevangenisstraf (vergelding en bescherming van de samenleving) kan na verloop van tijd niet meer het geval zijn. Alleen door de mogelijkheid om de straf opnieuw te herzien kan men garanderen dat het nog steeds gerechtvaardigd is.<sup>20</sup>

Het EHRM benadrukt wel dat het feit dat een gevangene daadwerkelijk levenslang vast moet zitten niet direct leidt tot schending van artikel 3 EVRM.<sup>21</sup> Het kan voorkomen dat een levenslanggestrafte eenvoudigweg niet geschikt is voor (vervroegde) vrijlating. Het gaat dus om een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting.<sup>22</sup> In paragraaf 2.2.3 wordt hier nader op ingegaan.

### **2.2.1 Perspectief op vrijlating**

Het EHRM heeft bepaald dat een levenslange gevangenisstraf verkortbaar dient te zijn. Om te kunnen bepalen of een levenslange gevangenisstraf verkortbaar is, dient gekeken te worden of de gevangene een perspectief op vrijlating heeft. Hiervoor moet er een procedure zijn waardoor de levenslange gevangenisstraf zowel juridisch als feitelijk verkort kan worden. Het is echter aan de lidstaten om deze procedure vorm te geven.<sup>23</sup> Het is van belang dat de gedetineerde weet welke voorwaarden er gelden voor een eventuele invrijheidsstelling en hij moet de mogelijkheid krijgen om aan die voorwaarden te voldoen.<sup>24</sup> Er moet dus enige hoop zijn op kwijtschelding, beëindiging of voorwaardelijke invrijheidsstelling.<sup>25</sup> Indien deze hoop ontbreekt, maakt dat de straf mettertijd zwaarder wordt en zal de gevangene ook niet kunnen/willen werken aan rehabilitatie.<sup>26</sup> De gevangene moet een streven hebben om zich in de gevangenis te beteren, er moet een perspectief zijn dat hij kan terugkeren in de maatschappij en nog een toekomst kan hebben. Het ontbreken van dit perspectief maakt dat de straf tegen de menselijke waardigheid ingaat en de menselijke waardigheid is nou juist de essentie van het EVRM.<sup>27</sup>

Volgens het EHRM valt ‘*compassionate release*’ (vrijlating op grond van medeleven), wegens terminale ziekte of lichamelijke onbekwaamheid, niet onder het bedoelde perspectief op vrijlating.<sup>28</sup> Deze grond is dus onvoldoende in de ogen van het Hof. Het moet gaan om ‘*conditional release*’ (voorwaardelijke invrijheidsstelling), de hoop die de gedetineerde moet kunnen blijven houden dat hij in de toekomst weer deel kan nemen aan de vrije maatschappij. In het arrest *Vinter* verwijst het EHRM naar een aantal resoluties en aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa.<sup>29</sup> Het EHRM leidt daaruit dat levenslanggestraften zo snel mogelijk onderzocht moeten worden om te beoordelen of voorwaardelijke invrijheidsstelling mogelijk is en dat herziening van levenslange gevangenisstraffen na acht tot veertien jaar plaats dient te vinden en daarna periodiek.

---

<sup>20</sup> EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 111.

<sup>21</sup> EHRM 12 februari 2008 (GK), ECLI:CE:ECHR:2008:0212JUD002190604 (*Kafkaris/Cyprus*), par. 98.

<sup>22</sup> Van Kempen 2019/13.2.

<sup>23</sup> EHRM 12 februari 2008 (GK), ECLI:CE:ECHR:2008:0212JUD002190604 (*Kafkaris/Cyprus*), par. 100.

<sup>24</sup> F.W. Bleichrodt en P.C. Vegter, ‘Ons strafrecht. Sanctierecht’, Wolters Kluwer 2016, p. 100.

<sup>25</sup> EHRM 12 februari 2008 (GK), ECLI:CE:ECHR:2008:0212JUD002190604 (*Kafkaris/Cyprus*), par. 98.

<sup>26</sup> EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 112.

<sup>27</sup> EHRM 9 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0708JUD001501811 (*Harakchiev en Tolumov/Bulgarije*).

<sup>28</sup> EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 127.

<sup>29</sup> EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 116.

### **2.2.2 Mogelijkheid tot herziening**

Een tweede vereiste van de levenslange gevangenisstraf is dat er een ‘mogelijkheid tot herziening’ is.<sup>30</sup> Volgens het EHRM is het aan de staten om de herbeoordeling in te kleden. Deze mag zowel in de vorm van een rechterlijke procedure (bijvoorbeeld een VI-procedure) als een administratieve procedure (bijvoorbeeld een gratieprocedure).<sup>31</sup> Het hof heeft in latere rechtspraak wel aangegeven dat een gerechtelijke procedure de voorkeur heeft omdat het een aantal belangrijke garanties biedt: de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de beslisser, procedurele waarborgen en bescherming tegen willekeur.<sup>32</sup> In de zaak *Matiošaitis* benadrukt het Hof het belang van een gerechtelijke procedure zodat zelfs de schijn van willekeur wordt vermeden.<sup>33</sup> Daarnaast eist het EHRM procedurele waarborgen van de herbeoordeling.<sup>34</sup> Hierbij kan worden gedacht aan een motiveringsvereiste bij de beslissing op de herbeoordeling en de mogelijkheid van een rechterlijke toetsing van die beslissing.<sup>35</sup> De rechterlijke toetsing moet tevens kunnen leiden tot (gedeeltelijke) omzetting van de levenslange gevangenisstraf.<sup>36</sup> Het EHRM vereist verder dat er termijnen gesteld worden voor het nemen van beslissingen op herbeoordeling.<sup>37</sup>

Het EHRM stelt een aantal voorwaarden aan de inhoud van de herbeoordeling. Er moet gekeken worden of er bij de levenslanggestrafte belangrijke veranderingen hebben plaatsgevonden en hij dusdanig vooruitgang heeft geboekt in zijn rehabilitatie dat voortzetting van de gevangenisstraf niet meer gerechtvaardigd is.<sup>38</sup> Dit criterium wordt de Vinter-toets genoemd en hiermee kan men toetsen of met verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf nog enig strafdoel wordt gediend. Hiervan is sprake als, naast de persoonlijke ontwikkeling van de gedetineerde en zijn rehabilitatie, het misdrijf ook vergolden is. Volgens Van Hattum betekent dit ‘dat ‘vergelding’ moet kunnen worden gekeerd door de persoonlijke ontwikkeling van de veroordeelde’.<sup>39</sup>

De gevangene dient vanaf het moment van de oplegging van de gevangenisstraf te weten wanneer er een herbeoordeling plaatsvindt en wat hij moet doen om in aanmerking te komen voor vrijlating.<sup>40</sup> Dit wordt ook wel de eis van voorzienbaarheid genoemd. De criteria en voorwaarden voor de herbeoordeling moeten, overeenkomstig de algemene eis van rechtszekerheid, een zekere mate van specificiteit en nauwkeurigheid hebben.<sup>41</sup> Volgens het Hof zouden de voorwaarden en criteria vastgelegd moeten worden in nationale wetgeving.<sup>42</sup> De regels van de herbeoordeling moeten dus voldoende duidelijkheid en zekerheid verschaffen en tevens dient de herbeoordeling gebaseerd te zijn op vooraf vastgestelde, objectieve criteria.<sup>43</sup> Het zou anders onberekenbaar zijn om van een gedetineerde te

<sup>30</sup> EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 110.

<sup>31</sup> EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 120.

<sup>32</sup> EHRM 17 januari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0117JUD005759208 (*Hutchinson/Verenigd Koninkrijk*), par. 47.

<sup>33</sup> EHRM 23 mei 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0523JUD002266213 (*Matiošaitis e.a./Litouwen*), par. 181.

<sup>34</sup> EHRM 8 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0708JUD001501811, (*Harachiev en Tolumov/Bulgaria*) par. 262.

<sup>35</sup> EHRM 4 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1004JUD003787114 (*T.P. en A.T./Hongarije*), par. 49.

<sup>36</sup> EHRM 23 mei 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0523JUD002266213 (*Matiošaitis e.a./Litouwen*), par. 181.

<sup>37</sup> EHRM 4 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1004JUD003787114 (*T.P. en A.T./Hongarije*), par. 45.

<sup>38</sup> EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 119.

<sup>39</sup> W.F. van Hattum, ‘Levenslang post Vinter. Over de gevolgen van de uitspraak van 9 juli 2013 van het EHRM voor de Nederlandse levenslange gevangenisstraf’, *NJB* 2013, p. 1956-1964.

<sup>40</sup> EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 122.

<sup>41</sup> EHRM 17 januari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0117JUD005759208 (*Hutchinson/Verenigd Koninkrijk*), par. 59.

<sup>42</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*), par. 100.

<sup>43</sup> EHRM 4 september 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0904JUD000014010 (*Trabelsi/België*) par. 137.

verwachten dat hij aan zijn rehabilitatie werkt zonder te weten wanneer en onder welke voorwaarden hij in aanmerking komt voor vervroegde vrijlating.

Volgens het Hof bestaat er draagvlak om de herbeoordeling binnen 25 jaar te laten plaatsvinden, met verdere periodieke herbeoordelingen erna.<sup>44</sup> Op deze manier kan de levenslanggestrafte werken aan zijn rehabilitatie. De termijn van 25 jaar is gebaseerd op het gemiddelde van wat de lidstaten zoal hanteren in het eigen nationale recht.<sup>45</sup> Daarnaast is 25 jaar de termijn die het Internationaal Strafhof hanteert bij het opleggen van de levenslange gevangenisstraf (art. 110 lid 3 Statuut van Rome). Hoewel het Hof een afwijking van één jaar toelaatbaar heeft gevonden,<sup>46</sup> waarschuwt het in de zaak *T.P. en A.T.* voor te grote afwijkingen.<sup>47</sup> In die zaak was een herbeoordeling na 40 jaar een te grove overschrijding van de 'maximaal aanbevolen tijdsbestek' van 25 jaar.

### **2.2.3 Rehabilitatie**

Zoals hierboven uiteengezet moet een gevangene de kans krijgen om zich te rehabiliteren om zodoende terug te kunnen keren in de maatschappij. Recentelijk heeft het EHRM aangegeven dat levenslanggestraften gedurende de gehele detentie recht op rehabilitatie hebben.<sup>48</sup> Hoewel volgens het EHRM het recht op rehabilitatie niet direct voortvloeit uit het EVRM legt het wel de verplichting op om levenslanggestraften een kans te bieden om het terugkrijgen van hun vrijheid.<sup>49</sup> Om die kans oprecht en concreet te laten zijn is, moeten levenslanggestraften echte mogelijkheden tot rehabilitatie krijgen. Rehabilitatie bestaat volgens het EHRM uit resocialisatie en re-integratie.<sup>50</sup> Resocialisatie bestaat uit het gewone detentieregime (zoals sporten en het aanbieden van cursussen) en re-integratie ziet op voorbereiding van de terugkeer van de veroordeelde in de samenleving.<sup>51</sup> Als voorbeeld geeft het EHRM het opzetten en periodiek herzien van een geïndividualiseerd programma dat de veroordeelde gevangene zal aanmoedigen zichzelf te ontwikkelen om een verantwoordelijk en misdaadvrij leven te kunnen leiden.<sup>52</sup> Hoewel het Hof heeft aangegeven dat het geven van verlof een van de middelen voor re-integratie is, heeft het niet expliciet bepaald dat er een verplichting voor de staat bestaat om gedetineerden daadwerkelijk verlof te verlenen.<sup>53</sup> Daarmee lijken de vereisten van het Hof zich te beperken tot resocialisatieactiviteiten binnen de inrichting. De vraag is of dit impliciet anders ligt. Het Hof heeft immers bepaald dat staten mogelijkheden voor rehabilitatie aan levenslanggestraften niet mogen onthouden als dat een effectieve herbeoordelingsprocedure belemmert. Het gaat er dus om of deze algemene verplichting kan meebrengen dat een levenslanggestrafte die met andere resocialisatieactiviteiten zich dusdanig positief heeft ontwikkeld mogelijkheden tot verlof moet worden geboden als deel van zijn re-integratie.<sup>54</sup> Uit de jurisprudentie van het Hof valt daar niet een duidelijk antwoord op af te leiden.

<sup>44</sup> EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 120.

<sup>45</sup> EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 117.

<sup>46</sup> EHRM 13 november 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:1113JUD004001410 (*Bodein/Frankrijk*), par. 61.

<sup>47</sup> EHRM 4 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1004JUD003787114 (*T.P. en A.T./Hongarije*), par. 45.

<sup>48</sup> EHRM 2 juni 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0602JUD001472711 (*N.T./Rusland*), par. 41.

<sup>49</sup> EHRM 8 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0708JUD001501811, (*Harakchiev en Tolumov/Bulgaria*) par. 264.

<sup>50</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*), par. 102.

<sup>51</sup> <http://www.forumlevenslang.nl/nieuws/kort-geding-27-juli-staat-maakt-onderscheid-resocialisatie-en-re-integratie/> (laatst geraadpleegd op 15-01-2021).

<sup>52</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*), par. 103.

<sup>53</sup> EHRM 24 oktober 2002 (GK), ECLI:CE:ECHR:2002:1024JUD00377039, (*Mastromatteo/Italië*), par. 72.

<sup>54</sup> Van Kempen 2019/13.4.

Volgens het EHRM moet het doel van rehabilitatie gericht zijn op een eventuele terugkeer in de samenleving.<sup>55</sup> Het Hof benoemt hierbij het '*Progression Principle*': een gevangene moet tijdens het uitzitten van zijn gevangenisstraf progressie maken in het gevangenisstelsel, dat wil zeggen van bestraffing en vergelding in het begin van de straf naar voorbereiding op terugkeer in de maatschappij.<sup>56</sup> Uit onderzoek is namelijk gebleken dat detentie alleen vaak nadelige effecten heeft en de rehabilitatie van daders niet lukt. Het ontbreken van rehabilitatie kan ertoe leiden dat de levenslanggestrafte niet kan voldoen aan de vereisten van herbeoordeling.<sup>57</sup> Dat kan er vervolgens weer toe leiden dat de straf de facto onverkortbaar is. Dit vereiste is echter gericht op het aanbieden van mogelijkheden tot rehabilitatie en niet op het resultaat.<sup>58</sup> De plicht houdt in dat het detentieregime zodanig is ingericht dat levenslanggestraften een echte kans op rehabilitatie hebben.<sup>59</sup> In de zaak van Harakchiev oordeelde het EHRM dat het strenge regime dat gehanteerd werd, waarbij Harakchiev bijna volledig geïsoleerd leefde en zeer beperkte mogelijkheden van sociale contacten, werk en educatie had gekregen, zijn kans op rehabilitatie ernstig had geschaad.<sup>60</sup> Hierdoor en door het gebrek aan periodieke herbeoordelingen werd geconcludeerd dat de staat dus niet voldaan had aan zijn inspanningsverplichting en werd geoordeeld dat er sprake was van schending van art. 3 EVRM.

Als het gaat om gedetineerden met een ziekte of aandoening gaat de verplichting zelfs nog verder. Dan moet gekeken worden wat er nodig is om zijn herstel te faciliteren en zodoende zijn gevaarlijkheid te verminderen. Er moet worden beoordeeld welke behandeling het meeste effectief is en uiteindelijk kan dit zelfs leiden tot opname in een behandelkliniek. Als dus wordt vastgesteld dat een medische, psychologische of psychiatrische behandeling kan bijdragen aan vermindering van de gevaarlijkheid van de gedetineerde moet hij de behandeling kunnen ontvangen, zolang dit haalbaar is in de gegeven detentiesituatie. Dit is vooral belangrijk wanneer behandeling een voorwaarde is voor mogelijke vrijlating.<sup>61</sup> Het EHRM heeft dit in meerdere uitspraken uiteengezet.<sup>62</sup>

---

<sup>55</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*), par. 102.

<sup>56</sup> EHRM 4 december 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1204JUD004436204 (*Dickson/Verenigd Koninkrijk*), par. 28.

<sup>57</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*), par. 104.

<sup>58</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*), par. 104.

<sup>59</sup> EHRM 9 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0708JUD001501811 (*Harakchiev en Tolumov/Bulgarije*), par. 264.

<sup>60</sup> EHRM 9 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0708JUD001501811 (*Harakchiev en Tolumov/Bulgarije*), par. 266.

<sup>61</sup> Van Hattum 2019/5, par. 5.3.

<sup>62</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*) en EHRM 19 februari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0219JUD003870411 (*Gömi/Turkije*).

## Hoofdstuk 3 Praktijk vóór het Besluit Adviescollege levenslanggestraften

### 3.1 Tenuitvoerlegging levenslange gevangenisstraf vóór het Besluit ACL

In artikel 10 van het Wetboek van Strafrecht wordt de mogelijkheid tot het opleggen van een levenslange gevangenisstraf geboden. Tevens is dit de zwaarste straf die opgelegd kan worden. De levenslange gevangenisstraf is in beginsel daadwerkelijk levenslang, volgens een uitspraak uit 2004 van minister van Justitie Donner ‘gewoon voor de rest van het leven’.<sup>63</sup> Gratie is de enige (reële) mogelijkheid die een levenslanggestrafte heeft op vervroegde invrijheidsstelling.

#### 3.1.1 Gratie

Artikel 122 van de Grondwet bepaalt dat ‘Gratie wordt verleend bij koninklijk besluit na advies van een bij de wet aangewezen gerecht en met inachtneming van bij of krachtens de wet te stellen voorschriften’. De gronden voor gratie zijn geregeld in de Gratiwet. In artikel 2 van de Gratiwet staan de twee gronden waarop gratie kan worden verleend:

- A. *Op grond van enige omstandigheid, waarmede de rechter op het tijdstip van zijn beslissing geen of onvoldoende rekening heeft gehouden of kunnen houden en die, ware zij op dat tijdstip wel of voldoende bekend geweest, hem aanleiding zou hebben gegeven tot het opleggen van een andere straf of maatregel, of tot het afzien daarvan; dan wel*
- B. *Indien aannemelijk is geworden dat met de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing of de voortzetting daarvan geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid wordt gediend.*

Gratie biedt levenslanggestraften dus een mogelijkheid om hun straf in te laten korten. Artikel 558 van het Wetboek van Strafvordering bepaalt dat de opgelegde straf onherroepelijk moet zijn geworden voordat een gratieverzoek ingediend kan worden. Gratie tast de strafbaarheid van het feit of de dader niet aan, maar heeft slechts gevolgen voor de opgelegde straf of maatregel.<sup>64</sup> Gratie is dus een review mechanisme. Volgens rechtbank Noord-Nederland heeft Nederland hiermee een *de jure* mogelijkheid om de levenslange gevangenisstraf te verkorten.<sup>65</sup> Gratie moest echter door de gevangene zelf verzocht worden en er was dus geen ambtshalve toetsing door de staat of een rechterlijke instantie. De rechter legde in deze zaak de levenslange gevangenisstraf uiteindelijk niet op omdat ‘de praktijk van de levenslange gevangenisstraf in Nederland op gespannen voet staat met de eisen die uit het EVRM voortvloeien, omdat de facto nauwelijks perspectief bestaat op verkorting van de opgelegde levenslange gevangenisstraf’.<sup>66</sup>

### 3.2 Kritiek op de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf

Nederland kende tot het jaar 2000 de ‘Volgprocedure langgestraften’. Via deze procedure werd ambtshalve periodiek gekeken naar de fysieke en geestelijke toestand van

<sup>63</sup> Kamerstukken II 2003/04, 28 484, nr. 34, p. 31.

<sup>64</sup> Van Wingerden en Schoep 2013, p. 100.

<sup>65</sup> Rb Noord-Nederland 24 november 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:5389.

<sup>66</sup> Rb Noord-Nederland 24 november 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:5389.

(levens)langgestraften.<sup>67</sup> Hierbij werd onderzoek gedaan naar het recidiverisico en of er eventueel gronden waren voor gratie. Met dit onderzoek werd de vooruitgang van de gedetineerde op het gebied van rehabilitatie in kaart gebracht. Deze regeling werd echter in het jaar 2000 ingetrokken.<sup>68</sup> Hiermee werd levenslanggestraften een belangrijke mogelijkheid tot tussentijdse beoordeling van de tenuitvoerlegging van hun levenslange gevangenisstraf ontnomen. Deze beoordeling diende als middel om te kijken of met de voortzetting van de detentie nog enig strafdoel werd gediend. Vanaf dat moment heerste het uitgangspunt dat een levenslange gevangenisstraf ook een leven lang is.<sup>69</sup> Wanneer men naar de cijfers kijkt dan is dat ook daaruit te concluderen. Sinds 1986 is slechts eenmaal gratie verleend aan een levenslanggestrafte.<sup>70</sup> Dat ging om een Turkse man die een levenslange gevangenisstraf opgelegd had gekregen. Omdat hij ook in Nederland had gewoond, mocht hij zijn gevangenisstraf in Nederland uitzitten. In een zogenaamde exequaturprocedure werd zijn straf omgezet in een Nederlandse levenslange gevangenisstraf. In Duitsland zou de gedetineerde na 18 jaar in aanmerking komen voor vervroegde invrijheidsstelling. Dat zou in Nederland dan ook moeten. Echter, na 17 jaar detentie bleek de gedetineerde terminaal ziek en zou hij niet lang meer te leven hebben. Hij heeft uiteindelijk gratie gekregen om buiten detentie te sterven. In 2009 heeft de Hoge Raad zich uitgelaten over de vraag of de levenslange gevangenisstraf door het wegvallen van de volprocedure in strijd is met artikel 3 EVRM.<sup>71</sup> Destijds werd geoordeeld dat dit niet het geval was aangezien de gevangenisstraf de jure en de facto verkortbaar was door de mogelijkheid tot het verlenen van gratie.<sup>72</sup> Echter, door het wegvallen van de volprocedure was die mogelijkheid in beginsel afhankelijk van het initiatief van de veroordeelde.<sup>73</sup> Er was dan ook geen vastgesteld moment van herbeoordeling op het moment dat detentie aanving. Volgens de Hoge Raad was er destijds te weinig informatie waaruit geconcludeerd kon worden dat de levenslange gevangenisstraf in werkelijkheid nimmer werd verkort.<sup>74</sup> Indien dit wel het geval zou zijn, zou dat onverenigbaarheid met artikel 3 EVRM met zich mee kunnen brengen.

Op 26 november 2015 hebben meerdere Tweede Kamerleden een motie ingediend waarin zij de regering verzochten *‘met een wetsvoorstel te komen dat ziet op een periodieke onafhankelijke toetsing van de levenslange gevangenisstraf die perspectief op vrijlating biedt’*.<sup>75</sup> Deze motie kon helaas niet op voldoende steun rekenen. Meerdere partijen waren geen voorstander van een toetsing waardoor een levenslanggestrafte vrij zou kunnen komen. Levenslang moest levenslang blijven, want de nabestaanden hebben ook hun hele leven verdriet.<sup>76</sup> Ook vond men het beter om op de plannen van staatssecretaris Dijkhoff te wachten.

Opmerkelijk is het verschil in het beleid vóór 1986 en het beleid ná 1986. Forum Levenslang merkte bij het beleid vóór 1986 de volgende punten op:

---

<sup>67</sup> P. Jacobs, ‘Licht aan het einde van de tunnel voor de levenslang gestrafte?’, *NTM-NJCM-Bull* 2017/15, nr. 2, p. 188-204.

<sup>68</sup> HR 16 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF3741, r.o. 2.11.2.

<sup>69</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 28 484, nr. 34, p. 31.

<sup>70</sup> Factsheet Forum Levenslang 5 januari 2015, <http://www.forumlevenslang.nl/wp-content/uploads/2015/01/factsheet.pdf> (geraadpleegd op 15-01-2021).

<sup>71</sup> HR 16 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF3741.

<sup>72</sup> HR 16 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF3741.

<sup>73</sup> HR 16 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF3741, r.o. 2.11.2.

<sup>74</sup> HR 16 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF3741, r.o. 2.12.

<sup>75</sup> *Kamerstukken II*, 2015/16, 34300-VI, nr. 39.

<sup>76</sup> <https://www.trouw.nl/nieuws/tussentijdse-toets-bij-levenslang-verdwijnt-in-de-la~bf7349fa/> (laatst geraadpleegd op 25-1-2020)



- Niet één keer werd de levenslange gevangenisstraf tot de dood uitgezeten.
- Gratie werd onder meer verleend om de reclasseringskansen niet te verstoren.
- De levenslange gevangenisstraf werd uiteindelijk omgezet in een tijdelijke straf van gemiddeld 23 jaar.
- De omzetting naar de tijdelijke gevangenisstraf gebeurde gemiddeld na 15 tot 17 jaar.
- Gedetineerden zaten ongeveer 17 jaar daadwerkelijk vast.
- Slechts één gedetineerde werd tot zijn dood in detentie gehouden en dat was vanwege krankzinnigheid.
- Het was gebruikelijk om gedetineerden in een behandelkliniek te laten verblijven voor een soepele terugkeer naar de maatschappij.<sup>77</sup>

Hieruit kan de conclusie getrokken worden dat het beleid was dat een levenslange gevangenisstraf niet levenslang duurt. Zo stelde minister van Justitie Dries van Agt in 1972 dat 'executie van levenslange gevangenisstraf tot de dood er op volgt, onverenigbaar is met de beginselen waarvan wij moeten uitgaan om de strafrechtstoepassing inderdaad toepassing van recht te doen blijven'.<sup>78</sup> De levenslange gevangenisstraf mocht niet worden toegepast met het uitdrukkelijke voornemen om de gevangene in de gevangenis te doen sterven. Voor 1986 zat een gevangene dus eigenlijk niet de gehele straf uit, maar werd hem na gemiddeld zeventien jaar gratie verleend.

Het beleid ná 1986 omtrent de levenslange gevangenisstraf laat zien dat er een hele andere opvatting is over levenslanggestraften. Na minister Donner in 2004 hebben verschillende bewindslieden aangegeven dat de levenslange gevangenisstraf in principe voor het hele leven is. Zo stelde toenmalig staatssecretaris van Justitie Albayrak in 2008 dat levenslang in beginsel levenslang is. 'Soms is een misdrijf zo ernstig en is het risico dat iemand gevaarlijk blijft zo groot, dat uitsluiting uit de maatschappij noodzakelijk is'.<sup>79</sup> Ook stelde zij dat detentie niet gericht is op een terugkeer in de maatschappij. In 2009 benadrukten zij en toenmalig minister van Justitie Ernst Hirsch Ballin dat levenslanggestraften niet in aanmerking komen voor interventies die gericht zijn op een terugkeer in de samenleving, omdat er in principe geen sprake is van terugkeer.<sup>80</sup> Ook staatssecretaris Dijkhoff stelde dat levenslang daadwerkelijk levenslang inhoudt.<sup>81</sup> Volgens hem bood de mogelijkheid van gratie echter wel een perspectief op vrijlating. Dit was nog zeer de vraag als men kijkt naar de vereisten van het EHRM. Waar de verschillende bewindslieden aangaven dat de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf niet gericht is op de terugkeer van de gedetineerde in de samenleving heeft het EHRM bepaald dat de levenslanggestrafte vanaf het begin van zijn detentie recht heeft op resocialisatie met het oog op een terugkeer in de maatschappij.<sup>82</sup> Ook de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) stelde dat levenslanggestraften recht hebben op resocialisatieactiviteiten.<sup>83</sup>

Ook het feit dat er slechts eenmaal gratie was verleend sinds 1986 zorgde voor vraagtekens bij het vereiste van feitelijke verkortbaarheid van de levenslange gevangenisstraf. Zoals eerder besproken, is het enkele bestaan van een juridische mogelijkheid tot verkorting van de straf niet voldoende. De gevangenisstraf moet ook feitelijk verkort kunnen worden. De eerder

<sup>77</sup> Factsheet Forum Levenslang 5 januari 2015, <http://www.forumlevenslang.nl/wp-content/uploads/2015/01/factsheet.pdf> (geraadpleegd op 15-01-2021).

<sup>78</sup> Kamerstukken II, 1971/72, 11714, nr. 3, p. 2.

<sup>79</sup> RSJ, *Verslag Congres 'De Jaren Tellen'*, 2008, p. 4.

<sup>80</sup> Kamerstukken II, 2009/10, 32123-VI, nr. 10, par. 2.2.

<sup>81</sup> *Aanhangsel Handelingen II*, 2014/15, nr. 2542, p. 2.

<sup>82</sup> EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 122.

<sup>83</sup> RSJ (eindbeslissing) 19-05-2015, 14/3242/GV.

verleende gratie van 2009 is verleend op grond van medeleven zodat de gevangene thuis kon sterven. Minister Opstelten zei destijds dat dit getuigde van de feitelijke mogelijkheid tot verkorting van de gevangenisstraf,<sup>84</sup> maar zoals reeds in paragraaf 2.2.1 besproken, heeft het EHRM bepaald dat gratie op grond van medeleven geen perspectief op vrijlating biedt.

Op 26 april 2016 oordeelde het EHRM dat de Nederlandse levenslange gevangenisstraf in strijd was met art. 3 EVRM.<sup>85</sup> Volgens het EHRM had de Nederlandse overheid sinds de veroordeling niets ondernomen om Murray tijdens zijn detentie mogelijkheden tot rehabilitatie aan te bieden. Hoewel op voorhand vaststond dat het recidivegevaar anders niet zou verminderen, werd de gedetineerde geen enkel behandelaanbod gedaan. In navolging van de uitspraak in de zaak Murray oordeelde de Hoge Raad op 5 juli 2016 dat de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf 'onverenigbaar was met de eisen die art. 3 EVRM stelt'.<sup>86</sup> De Hoge Raad bracht de volgende eisen naar voren:

- binnen 25 jaar na oplegging van de gevangenisstraf moet er een herbeoordeling van de straf plaatsvinden;
- daarbij moet gekeken worden *of zich zodanige veranderingen aan de zijde van de veroordeelde hebben voltrokken en zodanige vooruitgang is geboekt in zijn of haar resocialisatie, dat verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf niet langer is gerechtvaardigd*;
- De herbeoordeling moet met voldoende procedurele waarborgen zijn omkleed;
- de redenen voor gratiëring mogen niet alleen ziekte zijn;
- de persoonlijke ontwikkeling van de gedetineerde moet ook meegenomen worden in de beslissing;
- voor de gedetineerde moet vanaf het moment van oplegging van de straf duidelijk zijn aan welke objectieve criteria hij zal moeten voldoen om in aanmerking te komen voor vervroegde vrijlating;
- de gedetineerde moet mogelijkheden tot resocialisatie worden geboden zodat hij zich kan voorbereiden op een eventuele terugkeer in de maatschappij.

Mede door het ontbreken van een feitelijke mogelijkheid tot verkorting van de levenslange gevangenisstraf was de Hoge Raad van mening dat de tenuitvoerleggingspraktijk in strijd was met art. 3 EVRM.<sup>87</sup> In zijn conclusie stelde Machielse dat *'ook de praktijk van de gratieverlening een beeld biedt dat in ieder geval de laatste decennia van de bevoegdheid om gratie te verlenen anders dan om medische redenen geen gebruik is gemaakt'*.<sup>88</sup> Pas wanneer er verandering zou komen en voldaan zou worden aan de bovengenoemde eisen kon een levenslange gevangenisstraf weer opgelegd worden. Hij pleitte voor een toetsing door de RSJ binnen 25 jaar na veroordeling waarbij de penologische rechtvaardiging moest worden beoordeeld. Het initiatief voor gratie mocht niet enkel in de handen van de levenslanggestrafte worden gelegd. Verder moest nog worden overwogen hoe en wanneer de rechter bij de beoordeling zou worden betrokken.<sup>89</sup> De zaak werd aangehouden in afwachting van de verwachte wijzigingen door de wetgever.

Deze en eerdere uitspraken van (nationale) rechters hebben toenmalig staatssecretaris Dijkhoff ertoe aangezet om een beleidswijziging in de tenuitvoerlegging van de levenslange

---

<sup>84</sup> *Aanhangsel Handelingen II*, 2011/12, nr. 3181, p. 2/3.

<sup>85</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*).

<sup>86</sup> HR 05-07-2016, ECLI:NL:HR:2016:1325.

<sup>87</sup> HR 05-07-2016, ECLI:NL:HR:2016:1325, r.o. 3.4.

<sup>88</sup> Concl. A-G Machielse ECLI:NL:PHR:2016:406, bij HR 05-07-2016, ECLI:NL:HR:2016:1325.

<sup>89</sup> Concl. A-G Machielse ECLI:NL:PHR:2016:406, par. 11.7.6, bij HR 05-07-2016, ECLI:NL:HR:2016:1325.



gevangenisstraf in te voeren om deze toekomstbestendig te maken.<sup>90</sup> Dit heeft uiteindelijk geleid tot het Besluit Adviescollege levenslanggestraften. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

---

<sup>90</sup> *Kamerstukken II 2015/16, 29279 nr. 325, p. 1-2.*

## Hoofdstuk 4 De praktijk ná het Besluit Adviescollege levenslanggestraften

### 4.1 Besluit Adviescollege levenslanggestraften

Zoals hierboven uiteengezet oordeelde de Hoge Raad in 2016 dus dat de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in strijd was met art. 3 EVRM. Ten tijde van die uitspraak had toenmalig staatssecretaris Dijkhoff al aangegeven dat hij beleidswijzigingen in zou voeren ten aanzien van de levenslange gevangenisstraf om ervoor te zorgen dat het opgelegd zou blijven worden. Volgens de staatssecretaris is de levenslange gevangenisstraf nodig om de maatschappij te beschermen tegen de ernstigste misdadigers.<sup>91</sup> Dit resulteerde uiteindelijk in het Besluit Adviescollege levenslanggestraften (hierna: het Besluit).<sup>92</sup> Dijkhoff benadrukt dat hij niet van plan is om met het Besluit af te wijken van zijn opvatting en die van zijn voorgangers (zie par.3.2), namelijk dat levenslang opsluiting voor de rest van het leven betekent.<sup>93</sup> De rechter kiest bewust voor een levenslange gevangenisstraf terwijl hij ook kan kiezen voor een tijdelijke gevangenisstraf. Met deze uitspraken werd duidelijk dat het eerder besproken beleid van vóór 1986 definitief niet meer gevoerd werd.

Volgens het Besluit is er een Adviescollege levenslanggestraften (hierna: Adviescollege) dat bestaat uit zes leden: een voorzitter met een juridische achtergrond, twee juristen, een psychiater, een psycholoog en een lid met expertise op het gebied van de positie en de belangen van nabestaanden en slachtoffers.<sup>94</sup> In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de samenstelling en de taken van het Adviescollege. Het Besluit bepaalt verder dat er 25 jaar ná detentie periodiek en ambtshalve een toetsing plaats zal vinden.<sup>95</sup> Volgens de minister wordt hiermee voor de levenslanggestrafte duidelijkheid geschept over het verloop van zijn detentie en de mogelijkheden van activiteiten gericht op re-integratie.<sup>96</sup> Dit zou tevens de noodzaak voor levenslanggestraften om deze activiteiten in individuele procedures af te dwingen, wegnemen. Het doel van deze toetsing is om te beoordelen of de gevangene deel kan nemen aan re-integratietrajecten gericht op een eventuele terugkeer in de maatschappij.<sup>97</sup> De staatssecretaris heeft voor een periode van 25 jaar gekozen omdat hij vond dat de duur van de detentie van een levenslanggestrafte wezenlijk langer zou moeten duren dan de detentie bij de maximale tijdelijke gevangenisstraf van 30 jaar. Een gevangene die de tijdelijke gevangenisstraf van 30 jaar opgelegd heeft gekregen, kan na een detentie van twee derde daarvan in beginsel in vrijheid gesteld worden.<sup>98</sup> Na de toetsing volgt een positief of negatief advies van het Adviescollege aan de minister voor Rechtsbescherming (hierna: de minister) over de wenselijkheid van resocialisatie en re-integratieactiviteiten van de levenslanggestrafte. Artikel 4 lid 4 van het Besluit bepaalt dat hierbij de volgende criteria worden gehanteerd:

- a. het recidiverisico;
- b. de delictgevaarlijkheid;
- c. het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende zijn detentie;
- d. de impact op de slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding.

<sup>91</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 29279 nr. 325.

<sup>92</sup> Besluit Adviescollege levenslanggestraften, 25 november 2016, *Stcrt.* 2016, 65365.

<sup>93</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 29279 nr. 325, p. 1.

<sup>94</sup> Artikel 2 lid 1 Besluit Adviescollege levenslanggestraften

<sup>95</sup> Artikel 4 lid 2 Besluit Adviescollege levenslanggestraften.

<sup>96</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 29279 nr. 325, p. 2.

<sup>97</sup> Artikel 4 Besluit Adviescollege levenslanggestraften.

<sup>98</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 29279 nr. 325, p. 3.

Indien het advies negatief is, moet de minister dit advies volgen.<sup>99</sup> Echter, bij een positief advies van het Adviescollege is de minister bevoegd om hier alsnog van af te wijken.<sup>100</sup> Dit dient de minister wel te motiveren. Als het Adviescollege concludeert dat de levenslanggestrafte niet in aanmerking komt voor re-integratieactiviteiten dan dient ook aangegeven te worden wanneer een nieuwe toetsing plaats zal vinden.<sup>101</sup>

Bij positief advies van het Adviescollege en opvolging daarvan door de minister wordt door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) aan de hand van het advies een persoonlijk detentie- en re-integratieplan opgesteld.<sup>102</sup> Ook in dit geval dienen er periodiek toets momenten plaats te vinden om de deelname van de gedetineerde aan het plan en diens voortgang te beoordelen. Deze toets momenten bepalen of de gedetineerde in aanmerking komt voor verdere re-integratieactiviteiten zoals verlof.<sup>103</sup>

Uiterlijk twee jaar na de eerste toetsing wordt beoordeeld of de levenslanggestrafte in aanmerking komt voor gratie.<sup>104</sup> Dat betekent dat de herbeoordeling 27 jaar na detentie plaatsvindt. Deze twee jaar is volgens de minister de gemiddelde duur tussen in verzekeringstelling (aanvang 'detentie') en het moment van eerste strafoplegging.<sup>105</sup>

Uit de kamerstukken blijkt dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen resocialisatie en re-integratie van de gedetineerde. Volgens Dijkhoff heeft een levenslanggestrafte vanaf het moment van detentie recht op resocialisatie met het oog op een humane detentie.<sup>106</sup> Hieronder vallen zinvolle dagbesteding en het verbeteren van het sociaal functioneren (bijvoorbeeld sport). De staatssecretaris benadrukt dat in de periode voorafgaand aan de toetsing nadrukkelijk geen re-integratieactiviteiten worden aangeboden.<sup>107</sup> De eerste 25 jaar van detentie zouden in het teken moeten staan van vergelding en bestraffing.<sup>108</sup>

## **4.2 Het Adviescollege levenslanggestraften**

Het Adviescollege levenslanggestraften bestaat uit een voorzitter met een juridische achtergrond, twee juristen, een psychiater, een psycholoog en een expert op het gebied van de positie en de belangen van nabestaanden en slachtoffers. Alle leden worden door de minister voor rechtsbescherming benoemd voor een periode van vier jaar en zij kunnen eenmaal herbenoemd worden.<sup>109</sup> Het Adviescollege kan een voordracht aan de minister uitbrengen.<sup>110</sup> Ook kunnen plaatsvervangende leden benoemd worden. De minister kan de leden tevens ontslaan op verzoek van de leden zelf of wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden.<sup>111</sup> Er wordt echter nergens toegelicht wat deze zwaarwegende gronden zijn.

---

<sup>99</sup> Artikel 7 lid 1 Besluit Adviescollege levenslanggestraften.

<sup>100</sup> Artikel 7 lid 2 Besluit Adviescollege levenslanggestraften.

<sup>101</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 29279 nr. 325, p. 4.

<sup>102</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 29279 nr. 325, p. 4.

<sup>103</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 29279 nr. 325, p. 4.

<sup>104</sup> Artikel 4 lid 3 Besluit Adviescollege levenslanggestraften.

<sup>105</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 29279 nr. 366, p. 15.

<sup>106</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 29279 nr. 325, p. 3.

<sup>107</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 29279 nr. 325, p. 3.

<sup>108</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 29279 nr. 325, p. 3.

<sup>109</sup> Artikel 2 lid 2 Besluit Adviescollege levenslanggestraften.

<sup>110</sup> Artikel 4 lid 3 Besluit Adviescollege levenslanggestraften.

<sup>111</sup> Artikel 3 lid 1 en 2 Besluit Adviescollege levenslanggestraften.

### **4.3 Taken van het Adviescollege levenslanggestraften**

Zoals hiervoor aangegeven vindt er 25 jaar na detentie een toetsing plaats door het Adviescollege op basis van vier criteria. Deze criteria worden hieronder besproken. Hiervoor wordt de gedetineerde voor onderzoek tijdelijk overgeplaatst naar het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (hierna: NIFP).

Met betrekking tot de eerste drie criteria zal onderzoek gedaan worden dat gericht is op diagnostiek en risicoanalyse.<sup>112</sup> Hierbij wordt onder meer gekeken naar de persoonlijkheidsontwikkeling van de gedetineerde en zal een inschatting worden gemaakt van gewelddadig gedrag. Aan de hand hiervan wordt aangegeven wat de kans is op geweldsdelicten en wat het recidiverisico is.

Bij het vierde criterium wordt een nabestaanden- en slachtofferonderzoek verricht waarbij de nabestaanden door het Adviescollege gehoord kunnen worden.<sup>113</sup> Het doel van dit onderzoek is in kaart brengen van de impact op slachtoffers en nabestaanden. Daarbij wordt aandacht gegeven aan de volgende vragen: *‘Hoe heeft u het strafproces ervaren? Hoe gaat het nu met u? Welke impact heeft het delict nu nog in uw leven? Kunt u aangeven wat het met u zou doen als de veroordeelde zou starten met re-integratieactiviteiten en op enig moment met verlof zou gaan? Zijn er voorwaarden bij het verlof te stellen die belangrijk voor u zouden zijn?’*<sup>114</sup> Hier wordt wel aan toegevoegd dat dit niet inhoudt dat men doet wat de slachtoffers vragen, maar enkel dat er rekening gehouden wordt met hun belangen. Volgens de RSJ kan deelname aan herstelgerichte interventies een positieve bijdrage leveren op dit punt.<sup>115</sup> Er is een directe relatie tussen de ontwikkeling van de gedetineerde en bewustwording van het veroorzaakte leed en opstelling naar de slachtoffers en nabestaanden. Dit kan daarnaast ook van invloed zijn op de impact op de slachtoffers. Met dit criterium wordt ook beoordeeld in welke mate vergelding heeft plaatsgevonden.

### **4.4 Advies van het Adviescollege levenslanggestraften**

Na afronding van het onderzoek brengt het Adviescollege een advies uit aan de minister voor rechtsbescherming omtrent het aanbieden van re-integratieactiviteiten. Dit advies kan positief of negatief zijn en heeft geen betrekking op een eventuele verkorting van de detentieperiode.<sup>116</sup> Hoewel het advies van het Adviescollege zwaarwegend is, heeft de minister voor Rechtsbescherming mogelijkheden om hiervan af te wijken.<sup>117</sup>

#### **4.4.1 Negatief advies**

Indien het advies negatief is, neemt de minister dit over.<sup>118</sup> In het detentieplan wordt opgenomen dat er niet aangevangen wordt met re-integratieactiviteiten. Wel dient dan

---

<sup>112</sup> Kamerstukken II 2015/16, 29279 nr. 325, p. 3.

<sup>113</sup> Kamerstukken II 2015/16, 29279 nr. 325, p. 3.

<sup>114</sup> T. Ledengang, ‘Adviescollege levenslanggestraften: specialistisch maatwerk’, *DJL* 2018/04, nummer 15.

<sup>115</sup> RSJ, Advies inzake wijziging Regeling spog en Regeling tvi inzake beleidskader levenslanggestraften, 15 augustus 2017, p. 6.

<sup>116</sup> Kamerstukken II 2015/16, 29279 nr. 325, p. 3 en 4.

<sup>117</sup> Kamerstukken II 2015/16, 29279 nr. 325, p. 4.

<sup>118</sup> Artikel 7 lid 1 Besluit Adviescollege levenslanggestraften.

aangegeven te worden binnen welke termijn een vervolgadvis plaats zal vinden.<sup>119</sup> Dit termijn wordt door het Adviescollege zelf bepaald.<sup>120</sup> De reden dat hiervoor gekozen is, is omdat het gaat om maatwerk en het per individueel geval kan verschillen welke vervolgoetsingen plaats dienen te vinden. De minister mag hier geen invloed op uitoefenen.<sup>121</sup> De levenslanggestrafte kan het negatieve advies van het Adviescollege niet aanvechten, maar er kan wel een kortgedingprocedure bij de civiele rechter aangespannen worden tegen de beslissing van de minister.<sup>122</sup> De bezwaren tegen het advies van het Adviescollege kunnen dan ook aan de rechter voorgelegd worden. Het EHRM stelt dat de beslissing gemotiveerd dient te zijn en dit moet gewaarborgd worden door een rechterlijke controle om de gedetineerde te beschermen tegen (de schijn van) willekeur.<sup>123</sup> Deze rechterlijke controle moet ook kunnen leiden tot volledige of gedeeltelijke omzetting van de levenslange gevangenisstraf.

#### **4.4.2 Positief advies**

Indien het advies van het college positief is, heeft de Minister twee opties.

Als de minister besluit het positieve advies van het college niet op te volgen dan kan hij hier gemotiveerd van afwijken. In het Tweejaarbericht Adviescollege levenslanggestraften is terug te vinden dat de minister de twee positieve adviezen van het Adviescollege beide niet heeft opgevolgd.<sup>124</sup> Van belang is om op te merken dat er geen termijnen gesteld worden waarbinnen de minister een beslissing dient te nemen.

Als het advies opgevolgd wordt, wordt op basis van dat advies een persoonlijk detentie- en re-integratieplan opgesteld door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).<sup>125</sup> Dit plan is maatwerk op basis van bestaande activiteiten en programma's die reeds aan andere gedetineerden in de penitentiare inrichtingen worden aangeboden. Het detentie- en re-integratieplan bevat alle re-integratieactiviteiten van de gedetineerde en alle relevante informatie over hem. Hierin wordt ook zijn ontwikkeling bijgehouden. Na aanvang van de re-integratieactiviteiten bepaalt het Adviescollege ook wanneer de volgende toets momenten zijn. Het doel hiervan is om de voortgang van de gedetineerde te monitoren en het eventueel aanbieden van meer re-integratieactiviteiten. De termijnen voor deze periodieke vervolgoetsen zijn niet vastgelegd. Indien de gedetineerde zich positief ontwikkelt, krijgt hij meer vrijheid en word beoordeeld of verlof de volgende mogelijkheid is. Toekennen van verlof is telkens onderworpen aan goedkeuring van de minister.

#### **4.5 Het re-integratietraject**

Na opstelling van het detentie- en re-integratieplan krijgt de gedetineerde ondersteuning op onder meer de volgende vijf onderdelen: hulp bij het aanvragen van een geldig identiteitsbewijs, onderdak verkrijgen na ontslag uit de gevangenis, ondersteuning bij het vinden van werk of het aanvragen van een uitkering om na detentie in zijn levensonderhoud te kunnen voorzien, verkrijgen van inzicht in schuldenproblematiek en het realiseren van zorg

---

<sup>119</sup> Artikel 4 lid 6 Besluit Adviescollege levenslanggestraften.

<sup>120</sup> Besluit Adviescollege langgestraften 25 november 2016, *Stcrt.* 2016, 65365, p. 6.

<sup>121</sup> Artikel 10 lid 1 Besluit Adviescollege levenslanggestraften.

<sup>122</sup> Besluit Adviescollege langgestraften 25 november 2016, *Stcrt.* 2016, 65365, p. 6.

<sup>123</sup> EHRM 23 mei 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0523JUD002266213 (*Matiošaitis e.a./Litouwen*), par.181.

<sup>124</sup> Adviescollege Levenslanggestraften, 'Tweejaarbericht Adviescollege levenslanggestraften', maart 2019, p. 9.

<sup>125</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 29279 nr. 325, p. 4.

en het aanvragen van een zorgverzekering.<sup>126</sup> Ook de meest basale zaken als het gebruik van internet en een bankpas is van belang voor deze groep aangezien zij al in detentie gingen voordat deze dingen bestonden.<sup>127</sup> In deze fase van re-integratie wordt een beroep gedaan op de zelfredzaamheid en zelfontplooiing van de levenslanggestrafte aangezien het onvermijdelijk is dat zij geïnstitutionaliseerd zijn door de lange detentie.<sup>128</sup> Door middel van vervolgoetsen wordt het re-integratietraject periodiek geëvalueerd. Daarbij wordt gekeken of de gedetineerde zich dusdanig heeft ontwikkeld om in aanmerking te komen voor verdergaande re-integratieactiviteiten en eventueel verlof. Indien verlof geadviseerd wordt, moet de gedetineerde het verzoek daartoe zelf indienen. Hierbij moet hij motiveren waarom verlof de gestelde re-integratiedoelen ten goede komt.

#### **4.6 Herbeoordeling**

Uiterlijk twee jaar na de eerste beslissing van het Adviescollege levenslanggestraften vindt de beoordeling van de mogelijkheid tot gratieverlening, zoals bedoeld in artikel 19 Gratiewet, plaats.<sup>129</sup> Artikel 2 Gratiewet bepaalt dat er twee gronden zijn voor gratie:

- a) op grond van enige omstandigheid, waarmede de rechter op het tijdstip van zijn beslissing geen of onvoldoende rekening heeft gehouden of kunnen houden en die, ware zij op dat tijdstip wel of voldoende bekend geweest, hem aanleiding zou hebben gegeven tot het opleggen van een andere straf of maatregel, of tot het afzien daarvan; dan wel
- b) indien aannemelijk is geworden dat met de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing of de voortzetting daarvan geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid wordt gediend.

Voor dit onderzoek is alleen grond b van belang. Dat is ook de toets zoals het EHRM dat uiteengezet heeft in het *Vinter*-arrest. Er moet gekeken worden of met voortzetting van de levenslange gevangenisstraf nog enige rechtvaardige strafdoelen worden gediend. Dit is dan ook het doel van die periodieke toetsen, die door staatssecretaris Dijkhoff 'het voortraject van de gratieprocedure' werd genoemd.<sup>130</sup> Ze geven inzicht in de deelname aan de re-integratieactiviteiten en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte. Daarbij geeft het een normering aan de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf om tot een advies van de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie (hierna: OM) te komen in de gratieprocedure.

Bij deze ambtshalve gratieprocedure moet de minister het advies van het gerecht dat de levenslange gevangenisstraf heeft opgelegd, inwinnen, waaronder ook het gerecht waar een eventueel hoger beroep is behandeld.<sup>131</sup> Het advies van het gerecht is leidend. De Memorie van Toelichting bij de Gratiewet zegt: *'[h]et gratie-instrument strekt er niet toe de Kroon in de gelegenheid te stellen van een van de rechter afwijkend inzicht te doen blijken omtrent de strafrechtstoepassing, doch om ertoe bij te dragen dat door de onafhankelijke rechter opgelegde sancties in overeenstemming met eisen van rechtvaardigheid, humaniteit en*

---

<sup>126</sup> Kamerstukken II 2015/16, 29279 nr. 338, p. 18.

<sup>127</sup> <https://www.trouw.nl/nieuws/ook-tegenover-meervoudige-moordenaars-moeten-we-humaan-zijn~be326ae4/> (laatst geraadpleegd op 25-01-2021).

<sup>128</sup> Kamerstukken II 2015/16, 29279 nr. 338, p. 18.

<sup>129</sup> Artikel 4 lid 3 Besluit Adviescollege levenslanggestraften.

<sup>130</sup> Kamerstukken II 2015/16, 29279 nr. 338, p. 22.

<sup>131</sup> Artikel 4 lid 1 en 2 Gratiewet.

*doelmatigheid ten uitvoer worden gelegd*'.<sup>132</sup> maar de minister heeft de mogelijkheid om in geval van een bijzondere omstandigheid van af te wijken.<sup>133</sup> Naast het gerecht vraagt de minister ook het Openbaar Ministerie om advies.<sup>134</sup> In dat geval wordt ook het advies van het OM naar het desbetreffende gerecht gestuurd alvorens zij advies uitbrengen.

De Gratiwet stelt geen termijnen waarbinnen de verschillende handelingen verricht moeten worden. Dat geldt voor zowel het opstellen van de adviezen als het doorsturen naar de andere betrokken instanties. Ten slotte zal, als alle onderzoeken verricht zijn en alle adviezen zijn uitgebracht, de Kroon een gratiebeslissing nemen.

Indien er positief beslist wordt op het verzoek tot gratie wordt de levenslange gevangenisstraf omgezet in een tijdelijke straf of wordt de gedetineerde in vrijheid gesteld. Hieraan kunnen voorwaarden als het verrichten van vrijwilligerswerk of het volgen van een leertraject worden gesteld.<sup>135</sup> Voorwaardelijke gratie is in het verleden nauwelijks gebruikt en is ook niet specifiek toegesneden op levenslanggestraften.<sup>136</sup> Van Hattum vindt ook dat het karakter van gratie voor levenslanggestraften voorwaardelijke gratie in de weg staat. Gratie voor levenslanggestraften is namelijk geen gunst, maar *'het ophouden van het bestaan van penologische doelen'*.<sup>137</sup> Omzetting in een tijdelijke gevangenisstraf lijkt dan ook de meest geschikte optie en is in het verleden ook het meest gebruikt.

Bij een negatieve beslissing op gratie zal de levenslange gevangenisstraf verder ten uitvoer gelegd worden.<sup>138</sup> Het Adviescollege blijft de minister periodiek adviseren over re-integratieactiviteiten en de gedetineerde periodiek toetsen.<sup>139</sup> De levenslanggestrafte heeft ook de mogelijkheid om zelf een gratieverzoek in te dienen. Voorwaarde is echter dat de aanvraag niet binnen één jaar na de beschikking op het eerste verzoek wordt ingediend, tenzij er sprake is een nieuwe omstandigheid.<sup>140</sup>

De gratiwet kent geen administratieve beroepsgang, maar de burgerlijke rechter mag wel met de nodige terughoudendheid toetsen indien procedurele waarborgen niet zijn nageleefd.<sup>141</sup>

#### **4.7 Enkele praktijkvoorbeelden**

Hieronder worden enkele recente zaken besproken die relevant zijn voor de beantwoording van de hoofdvraag in dit onderzoek.

##### **Cevdet Y.**

De eerste zaak die besproken wordt, is de zaak van Cevdet Y. Wegens een schietpartij waarbij zes doden vielen, werd Y. in 1984 veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf. Op 10 maart 2017 diende hij een verzoek tot gratie in.<sup>142</sup> De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

---

<sup>132</sup> *Kamerstukken II* 1986/87, 19075, nr. 3, p. 14/15.

<sup>133</sup> Gerechtshof Den Haag, 5 april 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:952, r.o. 3.4.

<sup>134</sup> Artikel 5 lid 4 Gratiwet.

<sup>135</sup> Artikel 13 Gratiwet.

<sup>136</sup> W.F. Van Hattum, 'Van gratie naar herbeoordeling', *DD* 2017/25, par. 6.7.

<sup>137</sup> W.F. Van Hattum, 'Van gratie naar herbeoordeling', *DD* 2017/25, par. 6.7.

<sup>138</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 29279 nr. 366, p. 8.

<sup>139</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 29279 nr. 366, p. 8.

<sup>140</sup> Artikel 4 lid 5 sub b Gratiwet.

<sup>141</sup> Gerechtshof Den Haag, 5 april 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:952, r.o. 3.3.

<sup>142</sup> Rb. Den Haag 21 december 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:15292, r.o.2.7.



deelde destijds aan Y. mee dat in een gratieprocedure normaliter een slachtoffer- en nabestaandenonderzoek wordt verricht, maar in zijn geval zou het onderzoek dat in 2014 verricht was gebruikt worden *'niet aannemelijk was dat een nieuw onderzoek thans een ander licht op de zaak zou werpen'*.<sup>143</sup> Desondanks zou de behandelingsduur van het gratieverzoek langer duren dan het gemiddelde van zes maanden vanwege deze onderzoeken. Het Openbaar Ministerie adviseerde om het gratieverzoek af te wijzen.<sup>144</sup> De redenen hiervoor waren:

- een gebrek aan een recent slachtofferonderzoek;
- het ontbreken van een analyse van de impact op slachtoffers; en
- het ontbreken van een reclasseringsrapport.

Dit leidde ertoe dat het OM niet kon oordelen of met het voorzetten van de levenslange gevangenisstraf nog redelijke doelen werden gediend en was het genoodzaakt was om het gratieverzoek af te wijzen.

Het gerechtshof Den Haag (hierna: het Hof) dat de levenslange gevangenisstraf had opgelegd adviseerde om het gratieverzoek toe te wijzen.<sup>145</sup> Het Hof stelde dat, gelet op de inzet van Y. tijdens de resocialisatieactiviteiten, zijn voortdurende positieve ontwikkeling en een dermate afname in het recidiverisico, er geen generale en speciale preventieve doelen meer werden gediend. Over het criterium van vergelding stelde het hof dat dat niet altijd doorslaggevend kan zijn. Vergelding is gebonden aan grenzen en *'impliceert niet, en mag niet impliceren, een niet aan enige maat gebonden, feitelijk absolute uitsluiting uit de maatschappij van een dader'*. Het Hof was daarom van mening dat na 35 jaar geen sprake meer kon zijn van vergelding. Verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf was dan ook niet langer gerechtvaardigd.

Op 2 november 2018 (bijna 20 maanden na indiening van het verzoek tot gratie!) deed de minister voor Rechtsbescherming aan Y. mee dat de gevraagde onderzoeken van het OM alsnog plaats zouden vinden en er dus nóg meer tijd nodig zou zijn voor hij een beslissing op zijn gratie zou krijgen.<sup>146</sup>

In een kort geding eiste Y. dat de staat een voordracht aan de Kroon zou indienen naar aanleiding van zijn gratieverzoek.<sup>147</sup> De rechtbank stelde dat de minister enkel door het negatieve advies van het OM nadere onderzoeken wenst. Daarmee leek de minister zich voor te bereiden op een eventueel afwijkende beslissing dan het positieve advies van het Hof. Zoals besproken in paragraaf 4.6 kan dat alleen indien er sprake is van een bijzondere omstandigheid. De rechtbank oordeelde in deze zaak dat niet kan worden aangenomen dat zich bijzondere omstandigheden voordeden waardoor afgeweken kon worden van het advies van het Hof.<sup>148</sup> De voorzieningenrechter besloot dat de minister niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten dat nadere onderzoeken nodig zijn en dat er binnen twee maanden een advies moet worden gedaan aan de Kroon omtrent het gratieverzoek.<sup>149</sup>

Op 28 februari 2019 heeft de minister het gratieverzoek alsnog afgewezen. De redenen hiervoor waren:

- het negatieve advies van het OM;
- het ontbreken van een slachtofferonderzoek;

<sup>143</sup> Rb. Den Haag 21 december 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:15292, r.o. 2.8.

<sup>144</sup> Rb. Den Haag 21 december 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:15292, r.o. 2.9.

<sup>145</sup> Rb. Den Haag 21 december 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:15292, r.o. 2.10.

<sup>146</sup> Rb. Den Haag 21 december 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:15292, r.o. 2.11.

<sup>147</sup> Rb. Den Haag 21 december 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:15292.

<sup>148</sup> Rb. Den Haag 21 december 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:15292, r.o. 4.7.

<sup>149</sup> Rb. Den Haag 21 december 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:15292, r.o. 4.8.



- de informatie die wel bekend is over de toestand van de slachtoffers;
- het gegeven dat Y. al zeer veel vrijheden heeft en in het kader van transmuraal verlof volledig buiten de kliniek verblijft; en
- de kanttekening die nog te plaatsen is bij het recidiverisico.

Hierop stapte Y. opnieuw naar de rechter.<sup>150</sup> De voorzieningenrechter oordeelde dat de minister in redelijkheid niet had kunnen komen tot afwijzing van het gratieverzoek.<sup>151</sup> Volgens de rechtbank werden er geen redenen aangevoerd om af te wijken van het positieve advies van het Hof.<sup>152</sup> De staat werd veroordeeld om binnen vier weken de beslissing om het gratieverzoek af te wijzen te herroepen en opnieuw te beslissen met inachtneming van het oordeel van de voorzieningenrechter.<sup>153</sup>

De staat stelt hoger beroep in tegen deze beslissing.<sup>154</sup> Het Hof heeft de beslissing van de voorzieningenrechter vernietigd en draagt de staat op om binnen vier maanden een beslissing te nemen op het nieuwe gratieverzoek van Y. Het stelde dat de rechter weliswaar een beslissing op gratie kan toetsen aan de vereisten zoals art. 3 EVRM die stelt, maar dat die toetsing zich voornamelijk dient te richten op de motivering en dat terughoudendheid van de rechter geboden is.<sup>155</sup> Volgens het Hof kan de rechter niet de inhoud van de gratiebeslissing voorschrijven.

Hiertegen ging Y. in cassatie. Op 6 november 2020 heeft de Hoge Raad uitspraak gedaan.<sup>156</sup> De HR stelde dat het in de kern gaat om *‘de vraag of de onverkorte tenuitvoerlegging van de door de rechter opgelegde straf of maatregel in overeenstemming is met de eisen van rechtvaardigheid, humaniteit en doelmatigheid’*.<sup>157</sup> Nogmaals wordt bevestigd dat het advies van het gerecht in beginsel leidend is omdat hier een zeer groot gewicht aan toekomt en dat alleen in bijzondere omstandigheden hiervan afgeweken mag worden. Tevens moeten de redenen voor het afwijken van het advies gemotiveerd worden en met redenen omkleed zijn.<sup>158</sup> De burgerlijke rechter kan de staat veroordelen tot het nemen van een nieuwe beslissing indien het oordeel is dat de opgegeven redenen de afwijzing van het gratieverzoek niet kunnen dragen.<sup>159</sup> Bij de nieuwe beslissing mag niet alleen verwezen worden naar de eerdere redenen voor afwijzing, maar moeten de overwegingen van de burgerlijke rechter worden meegenomen. De Hoge Raad voegt daar als laatste nog aan toe dat indien de nieuwe regeling (het Besluit Adviescollege levenslanggestraften) in de praktijk nimmer zou leiden tot verkorting van de levenslange gevangenisstraf dit blijf zou geven van schending van art. 3 EVRM en de burgerlijke rechter kan dan verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf verbieden. Volgens Spronken was dit één van de lichtpunten van dat jaar omdat het levenslanggestraften nieuwe hoop bood.<sup>160</sup> Voor Y. was dit inderdaad een lichtpunt. Het gerechtshof Den Haag veroordeelde de staat opnieuw tot het nemen van een nieuwe beslissing. Minister Dekker stelde zich daarbij op het standpunt dat hij niet verplicht is om gratie te verlenen omdat de in de Gratiwet staat dat de Minister gratie ‘kan’

<sup>150</sup> Rb. Den Haag 17 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:3769.

<sup>151</sup> Rb. Den Haag 17 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:3769, r.o. 4.17.

<sup>152</sup> Rb. Den Haag 17 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:3769, r.o. 4.10.

<sup>153</sup> Rb. Den Haag 17 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:3769, r.o. 5.1.

<sup>154</sup> Hof Den Haag 6 mei 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1167.

<sup>155</sup> Hof Den Haag 6 mei 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1167, r.o. 23.

<sup>156</sup> HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747.

<sup>157</sup> HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, r.o. 3.5.3.

<sup>158</sup> HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, r.o. 3.5.5.

<sup>159</sup> HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, r.o. 3.5.6.

<sup>160</sup> T. Spronken, ‘Nieuwe hoop voor levenslanggestraften’, *NJB* 2020/3048.

verlenen.<sup>161</sup> Het Hof ging daar niet in mee en maakte korte metten met deze stelling. Eén dag later is minister Dekker toch overstag gegaan en heeft Y. alsnog gratie verleend. In een brief aan de Tweede Kamer laat hij weten dat hij er alles aan heeft gedaan om gratie te weigeren, maar dat hij zich na alle uitspraken van de rechters neer moet leggen bij deze beslissing.<sup>162</sup>

De zaak van Y. toont goed aan dat het standpunt van de staat nog steeds is dat een levenslanggestrafte daadwerkelijk levenslang in de gevangenis moet blijven. Ook illustreert het waarom het van groot belang is dat er rechterlijke controle plaatsvindt.

#### Loi Wah C.

De andere zaak die besproken wordt, is die van Loi Wah C. tegen de staat. C. is in 1989 veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf. De minister voor Rechtsbescherming heeft al zesmaal besloten om een gratieverzoek van C. af te wijzen. Hiervoor zijn telkens verschillende gronden aangevoerd. Op 13 januari 2021 heeft de rechtbank Den Haag in een kortgedingprocedure bepaald dat de afwijzing niet onterecht is en dat verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf nog niet in strijd is met art. 3 EVRM.<sup>163</sup>

Er was geen blijk van een nimmer verkortbare levenslange gevangenisstraf nu in de afwijzing van het zesde gratieverzoek werd aangegeven dat een positieve beslissing op een nieuw gratieverzoek aanstaande is.<sup>164</sup> Het nieuwe gratieverzoek zou 'allerminst kansloos zijn'. C. dient dan wel zelf een nieuw gratieverzoek in te dienen. Het Forum Levenslang vraagt zich af of dit werkelijk het herbeoordelingsmechanisme is dat het EHRM voorschrijft: *'een procedure omringd met voldoende procedurele waarborgen'*.<sup>165</sup> Het Forum is van mening dat het jarenlang in de weg staan van re-integratie, de onduidelijke voorwaarden en het weigeren van gratieverzoeken door aanvoering van steeds nieuwe argumenten veel afdoen aan de effectiviteit van het herbeoordelingsmechanisme.

#### Edwin S.

In 1994 is S. veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf. S. heeft in 2012 een gratieverzoek ingediend. Hierna heeft de gedetineerde meerdere verzoeken ingediend om deel te mogen nemen aan re-integratieactiviteiten, waaronder verlof. Die verzoeken zijn telkens afgewezen door het Openbaar Ministerie en/of de Penitentiare Inrichting (hierna: PI). De RSJ heeft in 2015 voor het eerst geconcludeerd dat voor alle gedetineerden moet gelden dat *'voorbereiding op een terugkeer in de maatschappij'* het uitgangspunt is.<sup>166</sup> Dit geldt des te meer wanneer er een gratieverzoek is ingediend. In 2015 is na een onderzoek door het Pieter Baan Centrum geconcludeerd dat S. een laag tot matig risico op geweld zou vormen indien hij op verlof zou gaan. Desondanks werd zijn nieuwe verzoek om verlof in 2016 opnieuw geweigerd. In een kortgedingprocedure heeft de voorzieningenrechter bepaald dat de staat S. moet laten deelnemen aan re-integratieactiviteiten.<sup>167</sup> De staat is hiertegen in beroep gegaan, maar het beroep is ongegrond verklaard.<sup>168</sup> In de jaren daarop adviseert het

---

<sup>161</sup> Hof Den Haag 21 januari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:73, r.o. 3.1.

<sup>162</sup> Brief Dekker, 21 januari 2021, kenmerk 2725579.

<sup>163</sup> Rb. Den Haag 13 januari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:130.

<sup>164</sup> Rb. Den Haag 13 januari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:130, r.o. 4.5.

<sup>165</sup> <https://forumlevenslang.nl/nieuws/opnieuw-bijt-levenslanggestrafte-in-het-stof/> (laatst geraadpleegd op 31-01-2021).

<sup>166</sup> RSJ 12 november 2015, 15/2527/GA.

<sup>167</sup> Rb Den Haag 10 augustus 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:9397.

<sup>168</sup> Hof Den Haag 11 oktober 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2971.

Adviescollege levenslanggestraften meerdere malen om verlof te verlenen aan S.<sup>169</sup> Deze adviezen werden telkens (deels) niet gevolgd. Hiermee lijkt het er niet op dat het Adviescollege een dermate belangrijke taak vervult in de hele procedure re-integratie. Men kan zich afvragen in hoeverre het Adviescollege bijdraagt aan het herbeoordelingsmechanisme zoals vereist door het EHRM als adviezen telkens in de wind worden geslagen door de minister.

---

<sup>169</sup> Forum Levenslang, *Lijst van gerechtelijke procedures gevoerd door de drie in Nederland langst levenslanggestraften*, <https://drive.google.com/file/d/1kYsauNaNmXWkjkW0go6c0U6xLBTbUI2/view> (laatst geraadpleegd op 01-02-2021).

## **Hoofdstuk 5 Toetsing huidige praktijk aan art. 3 EVRM**

### **5.1 Het oordeel van de hoge Raad over de huidige praktijk**

Zoals eerder besproken heeft de Hoge Raad in 2016 besloten om een zaak aan te houden in afwachting van de aangekondigde beleidswijzigingen inzake de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf aangezien de praktijk van destijds onverenigbaar was met art. 3 EVRM.<sup>170</sup> In zijn conclusie stelt A-G Machielse dat door de komst van het Besluit Adviescollege levenslanggestraften de strijdigheid met art. 3 EVRM weggenomen is, omdat het een herbeoordelingsmechanisme in het leven heeft geroepen dat voldoet aan de gestelde eisen.<sup>171</sup> Ook de Hoge Raad komt tot die conclusie en stelt dat het nieuwe beleid de toets van art. 3 EVRM kan doorstaan.<sup>172</sup> Volgens de Hoge Raad voorziet het Besluit Adviescollege levenslanggestraften in een zodanige stelsel van herbeoordeling dat een levenslanggestrafte een perspectief op vrijlating heeft zoals art. 3 EVRM dat vereist.<sup>173</sup> Wel benadrukt de Hoge Raad dat indien op enig moment zou blijken dat het nieuwe herbeoordelingsmechanisme nimmer zou leiden tot strafverkortening dit alsnog strijd met art. 3 EVRM kan opleveren.<sup>174</sup> De Hoge Raad heeft dat nogmaals herhaald in het arrest van 6 november 2020.<sup>175</sup> Daarin werd bepaald dat indien de herbeoordeling niet zou leiden tot strafverkortening terwijl voortzetting ervan in strijd zou zijn met art. 3 EVRM de burgerlijke rechter de verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf kan verbieden.

### **5.2 Toetsing huidige praktijk aan art. 3 EVRM**

#### **5.2.1 Perspectief op vrijlating**

Zoals eerder uiteengezet, heeft het EHRM bepaald dat een levenslange gevangenisstraf verkortbaar dient te zijn. Hiervoor is een procedure noodzakelijk die de straf zowel juridisch als feitelijk verkortbaar maakt. In Nederland kennen we de gratieprocedure die de levenslange gevangenisstraf juridisch verkortbaar maakt.<sup>176</sup> Aan dit vereiste lijkt dus te zijn voldaan. Bij de vereiste van feitelijke verkortbaarheid van de levenslange gevangenisstraf moet onder andere gekeken worden naar de statistieken. Het feit dat er sinds 1986 geen gratie (de gratie van 2009 op grond van medeleven buitengelaten) was verleend tot aan Cevdet Y. vormde een knelpunt. Volgens de advocaat van Loi Wah C. werpt de nieuwe regeling juist een extra drempel op omdat nu alles via de minister moet.<sup>177</sup> Verderop zal verduidelijkt worden dat de huidige praktijk ook op de andere vereisten tekortschiet als het gaat om een de facto verkortbaarheid van de levenslange gevangenisstraf.

---

<sup>170</sup> Zie paragraaf 1.1.

<sup>171</sup> Concl. A-G Machielse ECLI:NL:PHR:2017:874, bij HR 19 december 2017, ECLI:NL:PHR:2017:874.

<sup>172</sup> HR 19 december 2017, ECLI:NL:PHR:2017:874.

<sup>173</sup> HR 19 december 2017, ECLI:NL:PHR:2017:874, r.o. 3.6.

<sup>174</sup> HR 19 december 2017, ECLI:NL:PHR:2017:874, r.o. 3.6.

<sup>175</sup> HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, r.o. 3.5.7.

<sup>176</sup> Concl. A-G Machielse ECLI:NL:PHR:2016:406, par. 11.7.4, bij HR 05-07-2016, ECLI:NL:HR:2016:1325.

<sup>177</sup> <https://www.trouw.nl/nieuws/levenslange-straf-is-juist-onmenselijker-geworden-zeggen-advocaten~bd450578/> (laatst geraadpleegd op 5-2-2021).

## 5.2.2 De herbeoordelingsprocedure

Nog een vereiste van de levenslange gevangenisstraf is dat er een ‘mogelijkheid tot herziening’ is.<sup>178</sup> Dit mag zowel een rechterlijke als een administratieve herbeoordelingsprocedure zijn. Staatssecretaris Dijkhoff koos met zijn beleidswijziging voor een administratieve procedure. Ondanks dat het EHRM een voorkeur voor de rechterlijke procedure heeft uitgesproken, is een administratieve toegestaan mits het met voldoende waarborgen is omkleed.<sup>179</sup> Het EHRM is van oordeel dat teneinde te waarborgen dat de door de levenslanggestrafte ontwikkelingen en de door hem geboekte vooruitgang met betrekking tot rehabilitatie naar behoren in aanmerking worden genomen, de toetsing hetzij gemotiveerd wordt door de uitvoerende macht hetzij door de rechter dient te geschieden, zodat zelfs de schijn van willekeur wordt vermeden.<sup>180</sup> Het Hof heeft verklaard dat er een motiveringsplicht bestaat met betrekking tot de beslissing inzake gratie zodat de gedetineerde weet wat hij ervoor moet doen en dat dit moet worden gewaarborgd door rechterlijke toetsing. Verder moeten er termijnen gesteld worden waarbinnen de beslissingen genomen moeten worden.<sup>181</sup>

Hoewel beslissingen van de minister aan de civiele rechter kunnen worden voorgelegd, kan geconcludeerd worden dat de nieuwe regelgeving een stap achteruit betekent voor levenslanggestrafte aangezien zij geen stappen kunnen ondernemen tegen het uitblijven van re-integratieactiviteiten gedurende de eerste 25 jaar van detentie.<sup>182</sup> Zoals uit de zaak van Cevdet Y. bleek, doet de minister er vrijwel alles aan om een levenslanggestrafte zo lang mogelijk vast te houden. De opvatting blijft namelijk: levenslang is levenslang.<sup>183</sup> In een uitspraak van rechtbank Den Haag werd zelfs gesteld dat de rechter de indruk kreeg dat de minister nooit van plan is om gratie te verlenen en dat er sprake lijkt van onwelwillendheid om de richtlijnen van EHRM-jurisprudentie toe te passen.<sup>184</sup> Mijns inziens werd dit beeld alleen maar versterkt door de opvatting van de minister in een daaropvolgende afwijzing van gratie. De minister gaf daarin aan dat hoewel met de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid wordt gediend het gratieverzoek toch wordt afgewezen in verband met de belangen van de slachtoffers en nabestaanden.<sup>185</sup> Juist om deze reden zou de beslissing omtrent gratie niet in handen van de minister moeten liggen maar bij de rechter. Claessen vindt dat de minister niet onafhankelijk en onpartijdig is, omdat de kans groot is dat *“de stem van het volk”, partijbelangen en eigenbelang in de zin van electoraal gewin de beslissing van de bestuurder ‘kleuren’*.<sup>186</sup> Jacobs beschouwt de huidige praktijk als een halfslachtige poging om de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in overeenstemming met het EVRM te brengen om de straf zodoende op te kunnen blijven leggen.<sup>187</sup> Met hem ben ik van mening dat het een gemiste kans is om de levenslange gevangenisstraf aan te passen aan de eisen van

<sup>178</sup> EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 110.

<sup>179</sup> EHRM 17 januari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0117JUD005759208 (*Hutchinson/Verenigd Koninkrijk*), par. 47.

<sup>180</sup> EHRM 23 mei 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0523JUD002266213 (*Matiošaitis e.a./Litouwen*), par.181.

<sup>181</sup> EHRM 4 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1004JUD003787114 (*T.P. en A.T./Hongarije*), par. 45.

<sup>182</sup> J. Claessen, ‘De levenslange gevangenisstraf in Nederland anno 2018’, *TPWS* 2018/22, par. 4.

<sup>183</sup> Brief Dekker, 21 januari 2021, kenmerk 2725579.

<sup>184</sup> Rb. Den Haag 5 november 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:11683, r.o. 4.12 en 4.13.

<sup>185</sup> Rb. Den Haag 6 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:866, r.o. 2.12.

<sup>186</sup> J. Claessen, ‘Waarom gratieverlening niet in handen dient te liggen van de bestuurlijke macht’, <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/forum/id335/26-01-2021/waarom-gratieverlening-niet-in-handen-dient-te-liggen-van-de-bestuurlijke-macht.html> (laatst geraadpleegd op 4-2-2021).

<sup>187</sup> P. Jacobs, ‘Licht aan het einde van de tunnel voor de levenslang gestrafte?’, *NTM-NJCM-Bull* 2017/15, nr. 2, p. 188-204.

art. 3 EVRM. Minister Dekker heeft in zijn brief aan de tweede kamer inmiddels laten weten dat de tijd is gekomen om naar de verhouding tussen de rechter en de minister inzake invrijheidsstelling van levenslanggestraften te kijken. Dit is naar aanleiding van de zaak van Cevdet Y. waarin de Hoge Raad heeft aangegeven dat de minister alleen in bijzondere omstandigheden gemotiveerd mag afwijken van rechterlijk advies.<sup>188</sup> Van het standpunt van de minister dat in de gratiewet staat dat de minister gratie ‘kan’ en niet ‘moet’ verlenen, werd door de rechter korte metten gemaakt.<sup>189</sup> De minister zag zich dan ook genoodzaakt om gratie te verlenen. Claessen vindt dat het nu de beste tijd is om over te gaan op een rechterlijke herzieningsprocedure zoals de meeste andere landen in Europa die kennen.<sup>190</sup> Daarnaast is besproken dat de minister de leden van het Adviescollege kan ontslaan op verzoek van de leden zelf of wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden.<sup>191</sup> Er wordt echter nergens toegelicht wat deze zwaarwegende gronden zijn. Gezien de vergaande bevoegdheden van de minister met betrekking tot benoeming en ontslag van de leden van het Adviescollege kan er niet gesproken worden van volledige onafhankelijkheid van de leden zoals staatssecretaris Dijkhoff dat wel aangegeven had.<sup>192</sup> Ook het feit dat het reglement voor de werkwijze van het Adviescollege en elke wijziging daarvan goedkeuring van de minister behoeft doet af aan de onafhankelijkheid.<sup>193</sup> Verder heeft Minister Dekker uitspraken gedaan over het aantal positieve of negatieve adviezen. Hij stelt dat het enkel uitbrengen van positieve adviezen door het Adviescollege zou inhouden dat zij hun werk niet goed doen.<sup>194</sup> Uitspreken als deze kunnen enige druk leggen op de leden van het Adviescollege aangezien de minister de leden kan benoemen en ontslaan. Verder kunnen er ook twijfels gezet worden bij de effectiviteit van het Adviescollege als de minister de adviezen telkens niet opvolgt (zie par. 4.7).

Ook op het punt van termijnen kunnen vraagtekens gezet worden. Er worden geen termijnen gesteld voor de vervolgoetsingen van het Adviescollege of de beslissingen van de minister. Van Hattum merkt terecht op dat de gratieprocedure die pas na 25 jaar op gang wordt gebracht onbepaald lang kan duren.<sup>195</sup> Ook de Nationale Ombudsman heeft zijn zorgen geuit over het ontbreken van termijnen en het uitrekken van de gratieprocedure door de minister.<sup>196</sup> Het bewaken van redelijke termijnen en reële re-integratieactiviteiten komen hiermee voor rekening van de gedetineerde.<sup>197</sup> Aangezien het EHRM kritiek heeft geuit op het ontbreken van beslistermijnen omdat het onzekerheid voortbrengt bij de levenslanggestrafte slaagt het nieuwe beleid ook op dit punt niet.

Het gebrek aan termijnen kan er dus ook voor zorgen dat de herbeoordeling nog langer dan de beoogde 27 jaar op zich laat wachten.<sup>198</sup> Hoewel het EHRM heeft bepaald dat de

<sup>188</sup> HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, r.o. 3.5.5.

<sup>189</sup> Hof Den Haag 21 januari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:73, r.o. 3.3.

<sup>190</sup> <sup>190</sup> J. Claessen, ‘Waarom gratieverlening niet in handen dient te liggen van de bestuurlijke macht’, <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/forum/id335/26-01-2021/waarom-gratieverlening-niet-in-handen-dient-te-liggen-van-de-bestuurlijke-macht.html> (laatst geraadpleegd op 4-2-2021).

<sup>191</sup> Artikel 3 lid 1 en 2 Besluit Adviescollege levenslanggestraften.

<sup>192</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 29279 nr. 325, p. 4-5.

<sup>193</sup> Artikel 8 lid 2 Besluit Adviescollege levenslanggestraften.

<sup>194</sup> P. Jacobs, M. van der Staak, ‘Mensenrechtenmens(en). In gesprek met Anton van Kalmthout en Chila van der Bas’, *NJCM-Bulletin* 2018/40.

<sup>195</sup> W.F. van Hattum, ‘De beleidswijziging levenslange gevangenisstraf’, *NJB* 2016/ 1233.

<sup>196</sup> Brief Nationale Ombudsman 18 december 2019, kenmerk 201826538.

<sup>197</sup> W.F. van Hattum, ‘De Hoge Raad en het reviewmechanisme’, *NJB* 2018/691, par. 4.

<sup>198</sup> Zie ook: W.F. Van Hattum, ‘Van gratie naar herbeoordeling’, *DD* 2017/25, par. 5.2.



herbeoordeling binnen 25 jaar plaats dient te vinden, is een toetsing na 26 jaar niet onverenigbaar met art. 3 EVRM.<sup>199</sup> Het Hof heeft later echter wel gewaarschuwd dat te grote afwijkingen wel een schending kunnen opleveren.<sup>200</sup> Zoals uit hoofdstuk 4 is gebleken, heeft de minister geen haast bij het nemen van beslissingen. Van Hattum heeft gesteld dat de minister ten onrechte uit is gegaan van gemiddeld twee jaar tussen in verzekeringstelling en eerste strafoplegging.<sup>201</sup> De gemiddelde duur kan uiteenlopen van elf maanden bij strafoplegging door de rechter in eerste aanleg tot 39 maanden bij strafoplegging door het gerechtshof. Het kan dus voorkomen dat de gratieprocedure voor sommige gedetineerden pas na dertig jaar kan aanvangen.

Ook inzake de toetsingscriteria van het EHRM blijft de huidige praktijk niet ongeschonden. Bij de herbeoordeling dient gekeken te worden of er aan de zijde van de gedetineerde dusdanige ontwikkelingen hebben plaatsgevonden dat voortzetting van de straf niet langer gerechtvaardigd is. De regels van de herbeoordeling moeten voldoende duidelijkheid en zekerheid verschaffen en tevens dient de herbeoordeling gebaseerd te zijn op vooraf vastgestelde, objectieve criteria.<sup>202</sup> Artikel 4 lid 4 van het Besluit Adviescollege levenslanggestraften bepaalt dat er vier criteria zijn waaraan getoetst wordt. Bij de eerste drie criteria wordt de ontwikkeling van de gedetineerde getoetst en wordt bepaald in welke mate er nog sprake is van delictgevaarlijkheid. Er wordt echter nergens aangegeven wat het criterium voor delictgevaarlijkheid is waardoor er nog steeds veel onduidelijkheid voor de gedetineerde bestaat. Als hij niet weet waaraan hij getoetst wordt, kan hij ook niet werken aan zijn rehabilitatie op dat punt. Vanzelfsprekend zorgt dit voor onzekerheid.

Maar met name het criterium '*de impact op de slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding*' lijkt te botsen met de vereisten van het EHRM. Dit criterium is namelijk allesbehalve objectief te noemen. Het is niet duidelijk hoe en hoe zwaar hieraan getoetst wordt. Van Hattum beargumenteert dat dit een verruiming van de *Vinter*-toets zou betekenen.<sup>203</sup> Bovendien gaat het hier om 'externe factoren' (factoren die niet de gedetineerde zelf betreffen) waar de gedetineerde geen invloed op kan uitoefenen.<sup>204</sup> Het resocialisatie- en re-integratietraject zou zo min mogelijk door externe factoren moeten worden belemmerd. Het geeft namelijk geen inzicht in de ontwikkeling van de levenslanggestrafte en het zou kunnen leiden tot willekeur. Met de herbeoordeling zou alleen beoordeeld moeten worden of met voortzetting van de straf nog enige penologische doelen worden gediend. Inmiddels is gebleken dat de minister de belangen van nabestaanden en slachtoffers zwaarder weegt dan die van de levenslanggestrafte, ook indien er geen ander strafdoel dan vergelding gediend wordt. Dit geldt bij het verlenen van zowel gratie als verlof in het kader van re-integratie (zie de in paragraaf 4.7 beschreven zaak van Edwin S). Daarover heeft het Gerechtshof Den Haag al gezegd dat vergelding niet altijd doorslaggevend kan zijn voor gratieverlening.<sup>205</sup> Het is een factor die mettertijd verbleekt. Zo kon na 35 jaar vergelding niet meer een legitiem strafdoel zijn voor voortzetting van detentie. Ook Van Kempen is van mening dat vergelding geen rol meer kan spelen na de termijn van 25 jaar.<sup>206</sup> Alleen de

<sup>199</sup> EHRM 13 november 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:1113JUD004001410 (*Bodein/Frankrijk*), par. 61.

<sup>200</sup> EHRM 4 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1004JUD003787114 (*T.P. en A.T./Hongarije*), par. 45.

<sup>201</sup> W.F. Van Hattum, 'Van gratie naar herbeoordeling', *DD* 2017/25, par. 5.2.

<sup>202</sup> EHRM 4 september 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0904JUD000014010 (*Trabelsi/België*) par. 137.

<sup>203</sup> W.F. van Hattum, 'De Hoge Raad en het reviewmechanisme', *NJB* 2018/691, par. 3.

<sup>204</sup> J. Claessen, 'De levenslange gevangenisstraf in Nederland anno 2018', *TPWS* 2018/22, par. 4.

<sup>205</sup> Rb. Den Haag 21 december 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:15292, r.o. 2.10.

<sup>206</sup> Van Kempen 2019/13.4.

ontwikkeling van de levenslanggestrafte speelt een rol bij de vraag of met voorzetting van de straf nog een doel wordt gediend en vergelding sluit daar moeilijk bij aan. Daarnaast kent dit criterium geen maximale duur, terwijl het EHRM dat wel vereist. Volgens Van Hattum tarten de termijnen in de nieuwe herbeoordelingsprocedure rechtspraak van het EHRM.<sup>207</sup>

### **5.2.3 Rehabilitatiemogelijkheden**

In paragraaf 2.2.3 is besproken dat levenslanggestraften recht hebben op rehabilitatie (zowel resocialisatie als re-integratie) met het oog op een eventuele terugkeer in de maatschappij. Op staten rust een inspanningsverplichting om levenslanggestraften realistische en effectieve rehabilitatiemogelijkheden aan te bieden zodat zij ooit in aanmerking kunnen komen voor invrijheidsstelling.<sup>208</sup> Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden bereikt door het opzetten en periodiek herzien van een geïndividualiseerd programma dat de veroordeelde gevangene zal aanmoedigen zichzelf te ontwikkelen om een verantwoordelijk en misdaadvrij leven te kunnen leiden.<sup>209</sup> Het ontbreken van rehabilitatiemogelijkheden kan strijdigheid met art. 3 EVRM opleveren. In Nederland wordt het recht op rehabilitatie onderverdeeld in het recht op resocialisatie en het recht op re-integratie. Een levenslanggestrafte heeft gedurende de eerste 25 jaar van detentie enkel recht op resocialisatieactiviteiten. Dat zijn activiteiten uit het gewone detentieregime, zoals sporten en het aanbieden van cursussen.<sup>210</sup> Er worden nadrukkelijk geen re-integratieactiviteiten als werk en inkomen, onderdak, ID-bewijs, schulden en zorg aangeboden. Ook staat deze periode primair in het teken van vergelding en bestraffing.<sup>211</sup> 25 jaar na oplegging van de levenslange gevangenisstraf vindt er een toetsing plaats waarbij wordt beoordeeld of de gedetineerde in aanmerking komt voor re-integratietrajecten. Dat betekent dat de ontwikkeling van de gedetineerde de eerste 25 jaar stilstaat. Hiermee lijkt de huidige regeling direct in strijd te komen met de vereisten van het EHRM. Het EHRM spreekt in de jurisprudentie namelijk over het recht van gedetineerden op rehabilitatie (resocialisatie én re-integratie) vanaf het moment van detentie om te kunnen werken aan zijn terugkeer in de maatschappij.<sup>212</sup> De huidige praktijk in Nederland voldoet dus niet aan deze eis.

Enkel vergelding mag niet de reden zijn voor voortdurende detentie. Claessen zegt hierover dat volledige rehabilitatie in zaken waarin vergelding een dusdanig zwaar gewicht toebedeeld wordt *'een conditio sine qua non'* voor invrijheidstelling wordt.<sup>213</sup> Daarnaast helpt rehabilitatie bij het verminderen van recidive en dus het beschermen van de maatschappij.<sup>214</sup> Van Hattum merkt hier terecht op dat een levenslanggestrafte zonder intensieve behandeling weinig kans maakt om door de toets omtrent toelating tot re-integratieactiviteiten te komen.<sup>215</sup> Volgens Jacobs is het *'bovendien nog maar de vraag of resocialisatie-inspanningen na 25 jaar nog enige zin hebben. In een tijd van een snel veranderende samenleving, onder andere onder invloed van technologische ontwikkelingen, kan een gedetineerde in een dergelijk tijdsbestek immers*

---

<sup>207</sup> Van Hattum 2019/5, par. 5.5.

<sup>208</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*), par. 103 en 104.

<sup>209</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*), par. 103.

<sup>210</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 29279 nr. 325, p. 3.

<sup>211</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 29279 nr. 325, p. 3.

<sup>212</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*), par. 102 en EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 122.

<sup>213</sup> J. Claessen, 'De levenslange gevangenisstraf in Nederland anno 2018', *TPWS* 2018/22, par. 4.

<sup>214</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*), par. 102.

<sup>215</sup> W.F. van Hattum, 'De Hoge Raad en het reviewmechanisme', *NJB* 2018/691, par. 3.



de link met de maatschappij volledig verliezen'.<sup>216</sup> Dat betekent dan dat levenslanggestraften uitgesloten kunnen blijven worden van re-integratieactiviteiten. Verder is in de optiek van het Adviescollege het aanbod van re-integratieactiviteiten te restrictief, voornamelijk ten aanzien van verlof mogelijkheden.<sup>217</sup> Daarnaast heeft het EHRM bepaald dat verlof een belangrijk middel is voor rehabilitatie.<sup>218</sup> Van Kempen is van mening dat *'indien geen re-integratieverloven kunnen worden toegepast voor de herbeoordeling na ongeveer vijftwintig jaar, die herbeoordeling nooit op korte termijn tot invrijheidstelling zal kunnen leiden aangezien daarvoor eerst re-integratieactiviteiten zullen moeten hebben plaatsgevonden'*.<sup>219</sup> Volgens hem blijkt uit de rechtspraak van het EHRM over de levenslange gevangenisstraf dat verlof weliswaar niet uitdrukkelijk vereist is, maar dat daaruit wel voortvloeit dat de beoordelingsprocedure op redelijk korte termijn tot invrijheidstelling moet kunnen leiden. Verder moet een levenslanggestrafte zelf motiveren waarom verlof positief bijdraagt aan zijn re-integratie. Met de RSJ heeft ben ik van mening dat de eis om ieder afzonderlijk verlofverzoek te koppelen aan de re-integratiedoelen onnodig bezwarend is voor de gedetineerde.<sup>220</sup> De ontstane afstand van de gedetineerde tot de samenleving door de lange detentie maakt het re-integratieproces al ingewikkeld en een dergelijke eis is dan ook niet realistisch te noemen. De RSJ vindt het veel zinvoller om het belang en effect van verlof in het persoonlijke detentie- en re-integratieplan op te nemen. Deze motiveringsplicht voor gedetineerden geeft tevens de ruimte voor willekeur. De minister zou immers verlofverzoeken telkens kunnen afwijzen op basis van 'slechte motivering'. Zoals uit de zaak van Edwin S. bleek, probeert de minister verlof ook degelijk zoveel mogelijk tegen te houden. Daarnaast zou het advies van het Adviescollege omtrent verlof leidend moeten zijn en niet in hoeverre een gedetineerde kan beargumenteren dat verlof zou bijdragen aan zijn re-integratie. Tevens vindt het Adviescollege dat de mogelijkheden voor verlof voor levenslanggestraften te beperkt is.<sup>221</sup> In een verder stadium van het re-integratietraject zou verlof met overnachting ook een mogelijkheid moeten zijn. De nieuwe procedure biedt dan ook te weinig waarborgen om ervoor te zorgen dat gedetineerden tijdig de juiste re-integratieactiviteiten worden aangeboden. De beslissingen van de minister met betrekking tot het weigeren van verlof mogen slechts marginaal worden getoetst.<sup>222</sup>

<sup>216</sup> P. Jacobs, 'Licht aan het einde van de tunnel voor de levenslang gestrafte?', *NTM-NJCM-Bull* 2017/15, nr. 2, p. 188-204.

<sup>217</sup> Adviescollege Levenslanggestraften, *'Tweejaarbericht Adviescollege levenslanggestraften'*, maart 2019, p. 10.

<sup>218</sup> EHRM 10 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0110JUD001287909, (*Écis/Letland*), par. 92.

<sup>219</sup> Van Kempen 2019/13.6.

<sup>220</sup> RSJ, Advies inzake wijziging Regeling spog en Regeling tvI inzake beleidskader levenslanggestraften, 15 augustus 2017, p. 8.

<sup>221</sup> Adviescollege Levenslanggestraften, *'Tweejaarbericht Adviescollege levenslanggestraften'*, maart 2019, p. 10.

<sup>222</sup> W.F. Van Hattum, 'Van gratie naar herbeoordeling', *DD* 2017/25, par. 6.1.

Het doel van dit onderzoek is het toetsen van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in Nederland aan art. 3 EVRM. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

*‘Is de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf door het Besluit Adviescollege levenslanggestraften in overeenstemming met artikel 3 EVRM en, zo nee, welke aanpassingen zijn er dan nodig?’*

Uit hetgeen in de voorgaande hoofdstukken is besproken, is het antwoord op het eerste deel van de onderzoeksvraag ontkennend. De praktijk heeft uitgewezen dat met de komst van het Besluit Adviescollege levenslanggestraften de strijdigheid van de levenslange gevangenisstraf in Nederland met art. 3 EVRM niet is weggenomen. De tenuitvoerleggingspraktijk voldoet op meerdere punten (nog) niet aan de vereisten van het EHRM. Juridisch voldoet de praktijk aan de vereisten omdat er een regeling is die voorziet in de mogelijkheid om de levenslange gevangenisstraf te verkorten, maar de facto hebben levenslanggestraften nog steeds weinig kans om in vrijheid gesteld te worden.

Het EHRM heeft ten eerste bepaald dat een levenslanggestrafte een perspectief op vrijlating moet hebben. Er moet voor de gedetineerde hoop zijn op voorwaardelijke invrijheidsstelling en de voorwaarden daarvoor moeten hem bij de aanvang van detentie bekend zijn. De voorwaarden moeten voldoende duidelijkheid en zekerheid verschaffen, de zogenaamde voorzienbaarheidsvereiste. Uit de vorige hoofdstukken is duidelijk geworden dat de levenslanggestrafte in Nederland niet weet wat hij precies moet doen en hoe hij zich moet ontwikkelen om in aanmerking te komen voor strafverkortening omdat de voorwaarden daarvoor niet voldoende duidelijk en specifiek zijn. Hierdoor voldoet het beleid niet aan de eis van voorzienbaarheid.

Voorts vereist het EHRM een mogelijkheid tot herziening van de levenslange gevangenisstraf. Het EHRM heeft aangegeven dat een termijn van 25 jaar na detentie gewenst is. Zoals besproken gebeurt dit in Nederland 27 jaar na oplegging van de levenslange gevangenisstraf. Hoewel het EHRM een kleine overschrijding van deze 25 jaar acceptabel heeft gevonden, heeft het tegelijkertijd gewaarschuwd voor te grote afwijkingen. Doordat de duur tussen in verzekeringstelling en het moment van de oplegging van de levenslange gevangenisstraf veel meer kan zijn dan de twee jaar waar de minister van uit is gegaan, loopt men het risico op een grotere overschrijding van de 25 jaar.

Bij de herziening moet beoordeeld worden of voortzetting van de straf gerechtvaardigd is. Hiervoor moet gekeken worden naar de persoonlijke ontwikkeling en de rehabilitatie van de gedetineerde. De herbeoordeling dient gebaseerd te zijn op vooraf vastgestelde, objectieve criteria. Ook op dit punt botst de regelgeving in Nederland met het EVRM. Een van de beoordelingscriteria is namelijk: *‘de impact op de slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding’*. Dit criterium is natuurlijk allesbehalve objectief te noemen. De gedetineerde heeft geen of weinig invloed op de impact op slachtoffers en nabestaanden en uit de praktijk is gebleken dat de minister hier veel gewicht aan toekent. Daarnaast is het niet duidelijk hoe en in welke mate ‘vergelding’ wordt getoetst. Naar mijn mening zou vergelding na 25 jaar geen rol meer moeten spelen. Zoals besproken, heeft het EHRM hierover gezegd

dat naarmate de tijd vordert vergelding steeds minder een rechtvaardige grond voor voortzetting van de detentie wordt.

Verder schiet het beleid op het punt van procedurele waarborgen tekort. Hoewel het EHRM heeft aangegeven dat het aan de staten is om te kiezen voor een administratieve of rechterlijke herbeoordeling heeft het wel een voorkeur uitgesproken voor een rechterlijke toetsing om eventuele willekeur tegen te gaan. Zoals uit de praktijk is gebleken, biedt de administratieve toetsing zoals wij dat nu kennen te weinig waarborgen omdat het doel van de minister nog steeds is om de levenslanggestrafte zo lang mogelijk gedetineerd te houden. Hierbij worden adviezen van rechters en het Adviescollege levenslanggestraften te makkelijk terzijde geschoven. Ook het gebrek aan termijnen waarbinnen beslist moet worden of termijnen voor opvolgende herbeoordelingen brengt onnodige onzekerheid met zich mee. Het is daarom goed dat de rechter heeft besloten dat er niet zonder reden van het advies van de rechter afgeweken mag worden en de minister daardoor heeft aangegeven dat het beleid wellicht aangepast moet worden. Een rechterlijke toetsing biedt onafhankelijkheid en onpartijdigheid en dit is het juiste moment om daarop over te stappen.

Het EHRM heeft tevens bepaald dat een levenslanggestrafte vanaf het moment van detentie recht heeft op rehabilitatie met het oog op een eventuele terugkeer in de maatschappij. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen resocialisatie en re-integratie. In Nederland gebeurt dat wel. De eerste 25 jaar van detentie heeft de levenslanggestrafte geen recht op activiteiten gericht op een terugkeer in de maatschappij, maar enkel op resocialisatieactiviteiten met het oog op een humane detentie. Hierdoor is zijn kans op gratie aanzienlijk verminderd aangezien er getoetst wordt in hoeverre hij zich ontwikkeld heeft. Hierover heeft het EHRM gezegd dat levenslanggestraften echte mogelijkheden tot rehabilitatie moeten krijgen om een oprechte en concrete kans op invrijheidsstelling te hebben. De gedetineerde zou dus eerder re-integratieactiviteiten aangeboden moeten krijgen om een faire kans te hebben op gratie. De minister zou ook veel minder terughoudend moeten zijn met het geven van verlof aangezien uit onderzoek is gebleken dat dat een effectieve vorm van re-integratie is. Dit is ook benadrukt door de RSJ en het Adviescollege levenslanggestraften.

Om te bewerkstelligen dat de levenslange gevangenisstraf ook feitelijk verkort kan worden, dienen bovenstaande wijzigingen met betrekking tot de criteria voor herbeoordeling, re-integratiemogelijkheden en procedurele waarborgen doorgevoerd te worden. Alleen dan heeft een levenslanggestrafte een reële mogelijkheid tot herbeoordeling van de opgelegde straf die ook daadwerkelijk kan leiden tot voorwaardelijke invrijheidsstelling.

## Bronnenlijst .

### Literatuur

#### **Bähr, NJB 2018/408**

L. Bähr, 'Het ongelijk van de Hoge Raad', *NJB* 2018/408.

#### **Bleichrodt en Vegter 2016**

F.W. Bleichrodt & P.C. Vegter, *Ons strafrecht. Sanctierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

#### **Claessen, TPWS 2018/22**

J.A.A.C. Claessen, 'De levenslange gevangenisstraf in Nederland anno 2018', *TPWS* 2018/22, afl. 27, p. 38 – 45.

#### **Claessen & Meijer, NBSTRAF 2013/283**

J.A.A.C. Claessen & S. Meijer, 'De levenslange gevangenisstraf: hoe lang nog?', *NBSTRAF* 2013/283, p. 1110-1123.

#### **Van Hattum, MS 2019**

W.F. van Hattum, 'De vergelding voorbij? Over de rol van vergelding in het in 2017 in het leven geroepen herbeoordelingsmechanisme voor de levenslange gevangenisstraf', *MS* 2019 .

#### **Van Hattum, NJB 2018/691**

W.F. van Hattum, 'De Hoge Raad en het reviewmechanisme. Een misplaatste uitnodiging aan levenslanggestraften om reïntegratieactiviteiten te ontplooiën', *NJB* 2018/691, afl. 14.

#### **Van Hattum, DD 2017/25**

W.F. van Hattum, 'Van gratie naar herbeoordeling', *DD* 2017/25.

#### **Van Hattum, NJB 2016/1233**

W. van Hattum, 'De beleidswijziging levenslange gevangenisstraf. Of: de nieuwe kleren van de staatssecretaris', *NJB* 2016/1233, p. 1767-1772.

#### **Van Hattum, NJB 2013/1775**

W.F. van Hattum, 'Levenslang post Vinter. Over de gevolgen van de uitspraak van 9 juli 2013 van het EHRM voor de Nederlandse levenslange gevangenisstraf', *NJB* 2013/1775, p. 1956-1964.

#### **Van Hattum, 2011**

W.F. Van Hattum, 'Feitelijke gegevens over de levenslange gevangenisstraf', *Factsheet Forum Levenslang* 2011.

#### **De Hullu e.a., NJB 2017/168**

J. de Hullu e.a. 2017 'Toelaatbaarheid oplegging en uitvoering levenslange gevangenisstraf in het licht van recent tot stand gebrachte regelgeving.', *NJB* 2018/168, afl. 3, p. 211.

#### **Jacobs, NTM-NJCMBull 2017/15**

P. Jacobs, 'Licht aan het einde van de tunnel voor de levenslang gestrafte?', *NTM-NJCMBull* 2017/15, nr. 2, p. 188-204.

#### **Jacobs & Van der Staak, NJCM-Bulletin 2018/40**

P. Jacobs & M. van der Staak, 'Mensenrechtenmens(en). In gesprek met Anton van Kalmthout en Chila van der Bas', *NJCM-Bulletin* 2018/40.

**Van Kempen, Praktisch en Veelzijdig 2019**

P.H. van Kempen, 'Rehabilitatie versus vergelding bij langdurig en levenslanggestraften – bevrijdende inzichten vanuit het EVRM?', *Praktisch en Veelzijdig* 2019.

**Kodrzycki, NTM/NJCM Bull 2017/17**

T. Kodrzycki, 'Het recht op hoop', *NTM/NJCM-bulletin* 2017/17, p. 223.

**Ledengang, DJIzien 2018/04**

T. Ledengang, 'Adviescollege levenslanggestraften: specialistisch maatwerk', *DJIzien* 2018/04, nummer 15.

**Mebius & Sondermeijer, De Volkskrant 1 april 2016**

D. Mebius en V. Sondermeijer, 'Dijkhoff komt met plan om levenslang gestraften perspectief te bieden', *De Volkskrant*, 1 april 2016.

**Nan 2018, NJB 2018/741**

J. Nan, 'Kroniek van het straf(proces)recht', *NJB* 2018/741.

**Silvis, Sancties 2018/23**

J. Silvis, 'Levenslang in perspectief gezet: binnen de ruime marges van het EVRM', *Sancties* 2018/23.

**Spronken, NJB 2017/261**

T. Spronken, 'Recht op hoop: levenslang anno 2017', *NJB* 2017/261.

**Spronken, NJB 2020/3048**

T. Spronken, 'Nieuwe hoop voor levenslanggestraften', *NJB* 2020/3048.

**Thijssen, De Volkskrant 8 april 2018**

W. Thijssen, 'Juristen pleiten voor afschaffen levenslang: 'doodstraf op termijn'', *De Volkskrant*, 8 april 2018.

**Van Wingerden & Schoep, Proces 2013/02**

S. van Wingerden & A. Schoep, 'Gratie uit de gratie? Ontwikkelingen in gratiewetgeving, -verzoeken en -beslissingen (1990-2011)', *Proces* 2013/02.

**Jurisprudentie****Europees Hof voor de Rechten van de Mens:**

EHRM 2 juni 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0602JUD001472711 (*N.T./Rusland*).

EHRM 19 februari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0219JUD003870411 (*Gömi/Turkije*).

EHRM 12 maart 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0212JUD004337402 (*Petukhov/Ukraine*).

EHRM 10 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0110JUD001287909 (*Écis/Letland*).

EHRM 23 mei 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0523JUD002266213 (*Matiošaitis e.a./Litouwen*).

EHRM 11 januari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0117JUD005759208 (*Hutchinson/Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 4 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1004JUD003787114 (*T.P. en A.T./Hongarije*).

EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*).

EHRM 13 november 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:1113JUD004001410 (*Bodein/Frankrijk*).

EHRM 4 september 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0904JUD000014010 (*Trabelsi/België*).

EHRM 8 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0708JUD001501811 (*Harachiev en Tolumov/Bulgarije*).

EHRM 20 mei 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0520JUD007359310 (*László Magyar/Hongarije*).

EHRM 12 februari 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0212JUD002190604 (*Kafkaris/Cyprus*).

EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 4 december 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1204JUD004436204 (*Dickson/Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 24 oktober 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:1024JUD00377039, (*Mastromatteo/Italië*).

Hoge Raad:

HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747.  
HR 06 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747.  
HR 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:600.  
HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3185.  
HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325.  
HR 14 oktober 2011, ECLI:NL:PHR:2011:BR3058.  
HR 16 juni 2009, ECLI:HR:NL:2009:BF3741.  
HR 3 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9402.

Gerechtshof:

Hof Den Haag 21 januari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:73.  
Hof Den Haag 17 november, 2020 ECLI:NL:GHDHA:2020:2155.  
Hof Den Haag 6 mei 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1167.  
Hof Den Haag 11 oktober 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2971.  
Hof Den Haag, 5 april 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:952.

Rechtbank:

Rb. Den Haag 13 januari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:130.  
Rb. Den Haag 30 september 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:9525.  
Rb. Den Haag 24 juni 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:5554.  
Rb. Den Haag 6 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:866.  
Rb. Den Haag 5 november 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:11683.  
Rb. Den Haag 17 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:3769.  
Rb. Den Haag 21 december 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:15292.  
Rb Den Haag 10 augustus 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:9397.  
Rb. Noord-Nederland 24 november 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:5389.

Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming:

RSJ 10 oktober 2019, R-19/4385/GV.  
RSJ 15 april 2019, R-18/2295/GV.  
RSJ 9 januari 2019, R-18/1758/GV.  
RSJ 12 november 2015, 15/2527/GA.  
RSJ (eindbeslissing) 19-05-2015, 14/3242/GV.